

**DIE STAATLICHEN BELANGE
BEI DER ITALIENISCHEN REGIONALGESETZGEBUNG**

von

Hans Höger

aus

Brünn/Mähren

DIE STAATLICHEN BELANGE BEI DER ITALIENISCHEN REGIONALGESETZGEBUNG

Inaugural-Dissertation
der Juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg

vorgelegt

von

Hans Höger

aus

Brünn/Mähren

DIE STAATLICHEN BELANGE

BEI DER ITALIENISCHEN REGIONALGESETZGEBUNG

(ausgewählte Dissertationen)

der juristischen Fakultät

der Universität Leiden

abgegeben



verfassen

von

Referent: Prof. Dr. A. Voigt

Tag der mündlichen Prüfung: 23. 7. 1968

abgeschlossen

IN DANKBARKEIT

MEINEN ELTERN UND MEINER FRAU

Herrn Prof. Dr. Voigt bin ich für die Betreuung der
Arbeit zu großem Dank verpflichtet.

INHALTSÜBERSICHT

Literaturverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Einleitung und Problemstellung	1

HAUPTTEIL

KAPITEL I

DIE ALLGEMEINEN GRUNDSÄTZE DER RECHTSORDNUNG UND DIE STAATLICHE RAHMENGESETZGEBUNG	10
---	----

I. Allgemeines	10
----------------	----

1. Ausschließliche regionale Gesetzge- bungszuständigkeit	10
2. Konkurrierende regionale Gesetzge- bungszuständigkeit	11
3. Die Existenz einer Grundsatzpyramide	12
4. Allgemeine Grundsätze der Rechts- ordnung	13
5. Grundsätze, die sich lediglich auf eine Materie beziehen, und staat- liche Rahmengesetzgebung	17
6. Die mit dieser Regelung verfolgten Ziele	19

II. Allgemeine Grundsätze der Rechtsordnung	21
---	----

1. Allgemeine Grundsätze der Rechtsord- nung und Einheit der staatlichen Rechtsordnung	21
2. Wesen und Aufbau der allgemeinen Grundsätze	23
3. Das Auffinden der allgemeinen Grund- sätze der Rechtsordnung	26
4. Die Rolle des Verfassungsgerichts bei der Feststellung der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung	28
5. Verfassungsgerichtliche Überprüfung regionaler Gesetze	30
6. Die Bindung an die Wirtschafts- und Sozialreformen als Sonderfall der Bindung an die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung	33
7. Programmsätze	36

III. Staatliche Rahmengesetzgebung - Principi stabilitati	38
1. Allgemeines	38
2. Die Gesetzgebung der einfachen Regionen	39
3. Die konkurrierende Gesetzgebung der Regionen mit Sonderstatut	40
4. Der Erlaß staatlicher Rahmengesetze und damit zusammenhängende Fragen	45
5. Die Rechtsprechung des Verfassungs- gerichts	49
6. Das Zusammentreffen staatlicher und regionaler Bestimmungen	51

KAPITEL II

LIMITE TERRITORIALE - DIE RÄUMLICHE BEGREN- ZUNG REGIONALER GESETZGEBUNGSBEFUGNISSE	55
I. Allgemeines zum Begriff "Grenze"	55
II. Die Ausdehnung des Begriffes "limite territoriale" auf die Auswirkungen re- gionaler Gesetzgebung	57
III. Die Rechtsprechung der Alta Corte	63
IV. Die Rechtsprechung der Corte costi- tuzionale	67

KAPITEL III

REGIONALE GESETZGEBUNG UND VÖLKERRECHT	69
I. Allgemeines	69
II. Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts	70
1. Die Regelung in Art. 10 I Verf.	70
2. Möglichkeiten der Region, staatliches Recht, das Art. 10 I Verf. wider- spricht, zu beseitigen	74
3. Staatliche Vorkehrungen für die Unter- bindung regionaler Gesetze, die Art. 10 I Verf. widersprechen	76
III. Völkerrechtliches Vertragsrecht	76
1. Abschluß völkerrechtlicher Verträge	78
2. Die Zuständigkeit des Staates für den Erlaß der Ausführungsgesetze	79
3. Rang und Form der Ausführungsgesetze	84
4. Schutz regionaler Belange	85

5. Die verfassungsgerichtliche Überprüfung staatlicher Zustimmungs- und Ausführungsgesetze auf ihre Verfassungsgemäßheit	87
6. Der Schutz staatlicher Belange	90
IV. Das Recht der Europäischen Gemeinschaften	90
1. Europäisches Gemeinschaftsrecht und Rechtsetzung der EWG	90
2. Regionale Befugnisse gegen Verstöße der EWG	94
3. Regionale Befugnisse gegen zu weit gehende staatliche Regelungen aufgrund des EWG-Vertrages	97
4. Staatliche Befugnisse, die der Unterbindung regionaler Verstöße gegen den EWG-Vertrag dienen	98
V. Schlußbemerkungen	99

KAPITEL IV

DIE WAHRUNG DER INTERESSEN DER NATION UND DIE DER ÜBRIGEN REGIONEN	100
I. Zweck und Aufgabe der Bestimmung	100
II. Gesetzliche Grundlage	103
1. Die Wahrung staatlicher Interessen	103
2. Die Wahrung der Interessen der anderen Regionen	103
3. Aufteilung einer Materie in Teile von nationalem und solche von regionalem Interesse	106
4. Die verfassungsrechtliche Materieaufteilung	107
III. Abgrenzung gegenüber den anderen Einschränkungen regionaler Gesetzgebung	108
1. Limite di interesse und limite di materia	108
2. Limite di interesse und limite finalistico, Sonderregelung des Art. 17 St.Sl.	109
3. Limite di interesse und limite territoriali	115
4. Limite di interesse und limite dei principi	115
IV. Der Begriff des Interesses	116
V. Wer bestimmt das Vorliegen des Interesses	121

VI.	Das Verfahren nach Art. 127 der Verfassung	123
VII.	Die Form der parlamentarischen Entscheidung	129
VIII.	Die Bedeutung des controllo preventivo	136
IX.	Der Erlaß von DPR.	137
	1. Gesetzliche Natur und Grundlage der DPR.	137
	2. Der Erlaß von DPR., mittels derer die Gegenstände von nationalem Interesse - wie in den Statuten vorgesehen - bestimmt werden	140
	3. Die Zulässigkeit von DPR. bei der Festlegung von staatlichen Interessen in Fällen, die von den Statuten nicht vorgesehen sind	142
	4. Besondere Fragen der DPR.	147
X.	Sonstige Bestimmungen, die der Wahrung staatlicher und regionaler Interessen dienen	150
	1. Bestimmungen, die der Wahrung staatlicher Belange dienen	151
	a. Der Erlaß von DPR.	151
	b. Die parlamentarische Überprüfung nach Art. 127 der Verfassung	151
	c. Die Auflösung von Regionalräten	154
	2. Bestimmungen, die der Wahrung regionaler Belange dienen	156
	a. Regionale Mitwirkungsrechte an der Änderung der Sonderstatute	157
	b. Regionale Mitwirkungsrechte an der einfachen staatlichen Gesetzgebung	159
	c. Regionale Mitwirkungsrechte am Erlaß der DPR.	161
	d. Die Teilnahme des Präsidenten des Regionalausschusses an den Sitzungen des Ministerrates	163
	e. Suspension staatlicher Gesetze nach Art. 51 II St.Sa.	163
	f. Die parlamentarische Entscheidung nach Art. 127 IV der Verfassung	165
	g. Regionale Rekurse gegen parlamentarische Gesetze und Dekrete des Staatspräsidenten	167
XI.	Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Vorliegen staatlicher Interessen	168

KAPITEL V

DAS RANGVERHÄLTNIS ZWISCHEN DEN EINFACHEN STAATLICHEN GESETZEN UND DEN REGIONALEN GE- SETZEN

	179
I. Allgemeines - Möglichkeiten zur Lösung von Normkonflikten	179
II. Kriterien, die zur Lösung der Rangfrage herangezogen werden	182
1. Die in der Verfassung verwandte Terminologie	182
2. Der Grundsatz der staatlichen Souveränität	185
3. Die Unterschiede im Gesetzgebungsverfahren	186
4. Der Einfluß der Kompetenzarten auf die Rangregelung	188
5. Das regionale Gesetz als Verordnung	192
6. Die Lösung nach Art. 134 der Verfassung	194
7. Die Weitergeltung staatlichen Rechts bis zum Tätigwerden des Regionalgesetzgebers	195
III. Herrscht in der italienischen Rechtsordnung der Grundsatz der vollständigen Kompetenztrennung?	196
1. Staatliche Bindungen bei der sogenannten ausschließlichen Gesetzgebung	197
2. Die Kompetenzaufteilung ist ständigen Änderungen unterworfen	199
3. In Italien gilt nicht der Grundsatz, daß für einen bestimmten Teilbereich einer Materie nur eine Gesetzgebungszuständigkeit gegeben ist.	202
4. Die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit ist stets aufgrund der Verfassung lösbar.	204
IV. Das Zusammentreffen von staatlichen und regionalen Gesetzen	205
1. Allgemeines - Bedeutungslosigkeit der Kompetenzart für die Lösung von Konflikten zwischen staatlichen und regionalen Gesetzen	205
2. Fall a): Das regionale Gesetz wird nach dem staatlichen Gesetz erlassen	208
3. Fall b): Das staatliche Gesetz wird nach dem regionalen Gesetz erlassen	215

V. Stellungnahme des Verfassungsgerichts und Schlußbemerkung	217
---	-----

ANHANG I

DIE GESCHICHTLICHEN WURZELN DES HEUTIGEN REGIONALISMUS IN ITALIEN	219
--	-----

ANHANG II

DIE VERFASSUNG ITALIENS UND DAS STATUT DER REGION FRIAUL-JULISCH VENETIEN	242
--	-----

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

Sofern nicht anders vermerkt, sind in der Arbeit die in diesem Verzeichnis angegebenen Auflagen zitiert worden. Die Angaben der für den historischen Anhang benutzten Werke finden sich in den Fußnoten. Umfangreiche einschlägige Literaturzusammenstellungen sind in Vincenzo Napolitano, Dizionario bibliografico delle riviste giuridiche italiane su leggi vigenti, Milano, seit 1956 mit jährlichen Nachträgen, enthalten. Umfassende Literaturhinweise sind auch in Giurisprudenza italiana - Repertorio generale annuale della giurisprudenza italiana con notizie bibliografiche e di legislazione zu finden.

- Abbamonte, Giuseppe Il processo costituzionale italiano, parte II, Napoli 1962
- " - Anm. zu C.c.1962 Nr. 46, Rass.dir. pubbl. 1962, II, S. 427 ff.
- Agostini, Mario Note sui limiti costituzionali della potestà legislativa della Regione Trentino-Alto Adige, Rass.dir. pubbl. 1955, I, S. 30 ff.
- Alessi, Renato Intorno alla nozione di ente territoriale, Rtrdp. 1960, S. 290 ff.
- Altmann, Wilhelm Ausgewählte Urkunden zur außerdeutschen Verfassungsgeschichte seit 1776, 2. verm. Aufl., Berlin 1913
- Amato, Giuliano Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell'esperienza statunitense), Milano 1964
- " - Appunti sulle leggi-cornice, Assistenza d'oggi 1966, Nr. 3
- Ambrosini, Gaspare Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario ed il federale caratterizzato dall'autonomia regionale, Riv.dir.pubbl.1933, I, S. 93 ff.
- " - Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnola, Il circolo giuridici di Palermo, 1933

- Ambrosini, Gaspare L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana, Bologna 1957
- Amorth, Antonio La costituzione italiana, Milano 1948
- Anschütz, Gerhard Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl., Berlin 1933
- Arista, Giovanni
Battista La Costituzione italiana. Saggio bibliografico con prefazione di Meuccio Ruini, 3. Aufl., Milano 1963
- Ausiello, Orlando
Camollo Studi sull'ordinamento e la legislazione regionale, Milano 1954
- " - Problemi della giustizia costituzionale ed altri studi, Milano 1957
- Avvocatura dello Stato I giudizi di costituzionalità e il contenzioso dello Stato negli anni 1956 - 1960, vol. I : I giudizi di costituzionalità, Roma 1961
- Azzaritti Discorso del Presidente Azzaritti nella seduta inaugurale del secondo anno di attività della Corte costituzionale, G.C. 1957, S. 878 ff.
- Balladore Pallieri,
Giorgio La volontà popolare nei conflitti tra Stato e Regione, Jus 1951, S. 75 ff.
- " - Diritto costituzionale, 7. Aufl., Milano 1963
- Balocchi, E. Artikel "Corte costituzionale" in Nssso. Digesto ital., IV, S. 972 ff.
- Belli Il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali ed i conflitti di attribuzione fra Stato e Regione, La Corte costituzionale (Raccolta di studi), Roma 1957, S. 455 ff.
- Benvenuti, Feliciano Impugnazione delle leggi dello Stato ed autonomia delle Provincie nello Statuto del Trentino-Alto Adige, Rtrdp. 1953, S. 554 ff.

- | | |
|-----------------------------|---|
| Benvenuti, Feliciano | Il controllo amministrativo e giurisdizionale sugli atti della regione, II Convegno, S. 494 ff. |
| Berber, Friedrich | Lehrbuch des Völkerrechts, I. Band, Allgemeines Friedensrecht, München und Berlin 1960 |
| Bernardini, Aldo | Diritto internazionale generale e ordinamento interno, G.C. 1961, S. 1465 ff. |
| - " - | Ordinamento regionale e adattamento al diritto internazionale, G.C. 1963, S. 449 ff. |
| Bertoldi, Franco | L'ordinamento costituzionale del Trentino-Alto Adige, Milano 1954 |
| Betti, Emilio | Interpretazione della legge e degli atti giuridici (teoria generale e dogmatica), Milano 1949 |
| - " - | Teoria generale della interpretazione, Milano 1955 |
| Bianchi, Antonio | L'art. 51, secondo comma dello statuto speciale per la Sardegna e problemi generali relativi alla sua interpretazione, Rtrdp. 1961, S. 10 ff. |
| Biscaretti di Ruffia, Paolo | Diritto costituzionale, 3. Aufl., Napoli 1954 |
| Bodda, Pietro | Les Régions, les Provinces, les Communes. Fondation, S. 181 ff. |
| - " - | Potestà legislativa regionale, Nuova Rass. 1948, S. 613 ff. |
| Bonner Kommentar | Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg 1950 ff. |
| Bracci, Antonello | Le norme di attuazione degli statuti per le Regioni ad autonomia speciale, Milano 1961 |
| Brusa, E. | Das Staatsrecht des Königreichs Italien, in :Handbuch des öff. Rechts der Gegenwart, 4. Bd., 1. Halbbd. Abteilung 7, Freiburg i.B. 1892 |
| Burdeau, Georges | Traité de science politique, Tome II, Paris 1956 |

- Cajoli, Renato L'autonomia del Trentino-Alto
Adige, Bologna 1952
- " - L'autonomia del Trentino-Alto
Adige, Commento allo statuto spe-
ciale e alle norme d'attuazione,
o.O.O.J.
- Calamandrei, Piero La illegittimità costituzionale
delle leggi nel processo civile,
Padova 1950
- Cansacchi, Giorgio Le Comunità sopranazionali, gli
ordinamenti comunitari e gli or-
dinamenti degli Stati membri,
Crosa, I, S. 309 ff.
- " - Impegni internazionali ed autono-
mia regionale, Giur.it. 1960, I,
1, S. 1075 ff.
- Cantucci La legislazione esclusiva della
Regione siciliana, Rtrdp. 1953,
S. 944 ff.
- Carullo, Vincenzo La Costituzione della Repubblica
italiana; illustrata con i lavori
preparatori, Milano 1959
- Catalano, Nicola Manuale di diritto delle Comunità
Europee, 2. Aufl., Milano 1965
- Cereti, Carlo Corso di diritto costituzionale
italiano, Torino 1949
- " - - Funzione legislativa e controllo
di legittimità, Crosa, I, S.489 ff.
- Cesareo, Placido Dei rapporti tra la Regione Tren-
tino-Alto Adige e le Province di
Trento e Bolzano del sistema auto-
nomistico regionale, I Convegno,
S. 103 ff.
- " - L'autonomia della Regione Trentino-
Alto Adige e delle Province di
Trento e Bolzano, Milano 1957
- " - I principi delle leggi dello Stato,
II Convegno, S. 83 ff.
- " - La giurisprudenza della Corte costi-
tuzionale concernente la Regione
Trentino-Alto Adige e le Province
di Trento e Bolzano, IV Convegno,
S. 136 ff.

- Constantinesco, Léontin Die Eigentümlichkeiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts, JuS 1965, S. 289 ff.
- Contini, G. Codice delle leggi della Regione sarda, Milano 1964
- Corrias, Efisio L'attività legislativa del consiglio regionale della Sardegna, I Convegno, S. 17 ff.
- Crisafulli, Vezio I principi costituzionali dell'interpretazione ed applicazione delle leggi, Scritti giuridici in onore di Santi Romano, I, S.665 ff, Padova 1940
- " - A proposito dei principi generali del diritto e di una loro formulazione legislativa, Jus 1940, S. 199 ff.
- " - Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto, Riv.int.fil.dir. 1941
- " - La Costituzione e le sue disposizioni di principio, Milano 1952
- " - Principi generali e ordinamento vigente a Trieste, Rtrdp. 1953, S. 189 ff.
- " - Norme regionali e norme statali in materia di referendum, Riv.amm. 1955, S. 475 ff.
- " - Questioni in tema di interpretazione della Corte costituzionale nei rapporti con l'interpretazione giudiziaria, G.C. 1956, S. 929 ff.
- " - Legislazione siciliana concorrente: limite finalistico e limite dei principi, G.C. 1958, S. 366 ff.
- " - Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti, Rtrdp. 1960, S. 775 ff.
- " - La legge regionale nel sistema delle fonti, Rtrdp. 1960, S.262 ff.

- Crisafulli, Vezio Ancora in tema di controllo preventivo sulle leggi regionali siciliane, G.C. 1961, S. 584 ff.
- " - Lezioni di diritto costituzionale, vol. I, anno accademico 1960-1961, Padova 1961
- " - La Regioni davanti alla Corte costituzionale, Rtrdp. 1963, S. 537 ff.
- " - Legge di nazionalizzare, decreti delegati di trasferimento e ricorsi regionali, G.C. 1964, S. 96 ff.
- Crosa, Emilio Diritto costituzionale, Torino 1951
- Daig, Hans Wolfram Die Gerichtsbarkeit in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Arch.öff.Recht, 83. Bd. (44. Bd. der N.F.), S. 132 ff.
- De Fina, Silvio Autonomia legislativa della Regione siciliana, Milano 1957
- " - Concorso di leggi statali e regionali in Sicilia, Giur.sic.1959, S. 754 ff.
- De Gennaro, Giovanni La competenza legislativa esclusiva della Regione siciliana, Scritti di diritto pubblico, I, S. 533 ff, Milano 1954
- " - L'autonomia delle Regioni e l'ordinamento regionale dello Stato, Scritti di diritto pubblico, I, S. 393 ff., Milano 1954
- De Visscher, Paul La communauté européenne du charbon et de l'acier et les Etats membres. Actes officiels du Congrès international d'études sur la CECA, Milano 1957
- Ehle, Dietrich Nichtigkeitsklage privater Personen nach dem EWG-Vertrag, NJW 1963, S. 2103 ff.
- Elia, Leopoldo Gli atti bicamerali non legislativi, Comitato nazionale, II, S. 419 ff.
- Esposito, Carlo La validità delle leggi, unv. Neudruck der Ausgabe von 1934, Milano 1964

- Esposito, Carlo Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione. La Costituzione italiana, Saggi, Padova 1954, S. 67 ff.
- " - Anm. zu C.c. 1957 Nr. 123, G.C. 1957, S. 1123 f.
- " - Anm. zu C.c. 1959 Nr. 50, I decreti-legge delle Regioni, G.C. 1959, S. 780 ff.
- " - Anm. zu C.c. 1960 Nr. 40, L'interesse a ricorrere nei ricorsi contro le leggi - Riserva di legge e regolamento regionale, G.C. 1960, S. 644 ff.
- " - Artikel "Consuetudine costituzionale" in EdD., IX, S. 456 ff.
- Ferrari, Giuseppe Le leggi rinforzate nell'ordinamento italiano, Comitato nazionale, II, S. 477 ff.
- Fleiner-Giacometti Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949
- Forsthoff, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd., Allg. Teil, 8. Aufl., München und Berlin 1961
- Freund, Sutherland, Howe Constitutional Law, Cases and Materials, Boston 1954
- Gaja, G. Legislazione siciliana e obblighi internazionali, Giur.it. 1963, I, 1, Sp. 1359 ff.
- Galeotti, S. Osservazioni sulla legge regionale come specie della legge in senso tecnico, Rtrdp. 1957, S. 76 ff. und Calamandrei, IV, S. 458 ff.
- Gasparri, Pietro L'autonomia regionale sarda, Cagliari 1953
- " - Sulla tutela dei privati contro i provvedimenti delle autorità comunitarie, Riv.dir.proc. 1958, S. 37 ff.
- " - Norme di attuazione degli statuti regionali speciali, Amm.civ. 1959, S. 31 ff. und III Convegno, S. 139ff.

- Gasparri, Pietro La giurisprudenza della Corte costituzionale e la Regione sarda, IV Convegno, S. 124 ff.
- Giannini, Massimo Severo L'analogia giuridice, Jus 1942, S. 42 ff.
- " - Lezioni di diritto amministrativo, I, Milano 1950
- " - Alcuni caratteri dalla giurisprudenza di legittimità delle norme, G.C. 1956, S. 903 ff.
- Giovenco, Luigi Principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e potestà legislativa delle Regioni, Rtrdp. 1956, S. 456 ff.
- " - Natura giuridica della Regione, Rtrdp. 1957, S. 419 ff.
- " - L'ordinamento regionale, Roma 1961
- Gizzi, Elio Osservazioni intorno al limite dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato", III Convegno, S. 514 ff. und Riv. amm. 1959, S. 229 ff.
- Groppali, A. Il diritto naturale e la Corte costituzionale, Riv.int.fil.dir. 1953, S. 38 ff.
- Grottanelli, De Santi G. Considerazioni sulla attività interpretativa della Corte costituzionale, Arch.giur. CLXII (1962)
- Guarino, Giuseppe Applicazione, nelle Regioni, delle leggi dello Stato, Foro it. 1952, I, Sp. 720 ff.
- " - Illegittimità della legge statale per violazione dello Statuto siciliano e sindacato del giudice ordinario, Foro it. 1952, I, S. 1501 ff.
- " - Stato e Regioni speciali nella Giurisprudenza della Corte costituzionale, IV Convegno, S. 59 ff.
- Jemolo, Arturo Carlo Relazione all'Assemblea costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Bd. 2, Ministero per la Costituente, Roma 1946

- Jemolo, Arturo Carlo La legge 9 dicembre 1928 Nr. 2693 sul Gran Consiglio del Fascismo ed il concetto di "legge costituzionale", Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti, II, S. 75 ff.
- Kelsen, Hans Principles of international Law, New York. 1952
- Kunz, Josef L. Die Staatenverbindungen, Handbuch des Völkerrechts, 2. Bd., 4. Abt.-lung, Stuttgart 1929
- La Barbera, Gaspare Lo Statuto della Regione siciliana, Commento, 2. Aufl., Palermo 1953
- " - Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana, 2. Aufl., Milano 1965
- Lanversin, Jacques de Le régionalisme italien, thèse, Paris 1956
- La Pergola, Antonio Problemi dell'adattamento al diritto internazionale nell'ordinamento italiano, Milano 1958
- " - Note sull'esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale, G.C. 1960, S. 1050 ff.
- " - Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale, Milano 1961
- Larenz, Karl Methodenlehre der Rechtswissenschaft, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1960
- La Terza La giurisprudenza della Corte costituzionale, IV Convegno, S. 17 ff.
- Lavagna, Carlo Sistema di giurisprudenza costituzionale, 2 Bde., Milano 1963
- " - Atti ed eventi costituzionali in Italia dal primo gennaio 1948 al 31 gennaio 1950, Rtrdp. 1952, S. 954 ff.

- Levi, Alessandro Teoria generale del diritto, 2. Aufl.,
Padova 1953
- Lucatello, Guido Lo Stato regionale quale nuova forma
di Stato, I Convegno, S. 136 ff.
- Lucifredi, Roberto Limiti dell'ordinamento regionale,
Nuova Rass. 1950, S. 161 ff.
- " - Artikel "conflitti di attribuzione"
FdD., IV, S. 284 ff.
- Mc Leod, Hendry Treaties and Federal Constitution,
Washington 1955
- v. Mangoldt-Klein Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl.,
Berlin und Frankfurt a.M. 1957-
1964
- Martines, Temistocle Questioni e dibattiti sulle legis-
lazione regionale siciliana, Rtrdp.
1954, S. 182 ff.
- " - Studio sull'autonomia politica delle
Regioni in Italia, Rtrdp. 1956,
S. 100 ff.
- " - Il consiglio regionale, Milano 1961
- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht, 9. Aufl.,
München und Berlin 1959
- Maunz-Dürig Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl.
- Meyer-Tasch Die Verfassungen Europas, Stuttgart
1966
- Mazziotti, Manlio Studi sulla potestà legislativa
delle Regioni, Milano 1961
- Menzel, Eberhard Völkerrecht, München und Berlin
1962
- Miele, Giovanni I poteri degli enti autarchici
territoriali fuori del loro terri-
torio, Archivio di diritto corpo-
rativo 1931, S. 286 ff.
- " - La Regione nella costituzione ita-
liana, Firenze 1949

- Miele, Giovanni La Regione in : Commentario sistematico alla costituzione italiana, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, 2. Bd., Firenze 1950, S. 225 ff.
- Miele, Mario La Corte delle Comunità europee e le giurisdizioni degli Stati membri, Annali dell'Università di Macerata 1960, S. 71 ff.
- Migliazza, Alessandro La Corte di Giustizia delle comunità europee, Milano 1962
- " - Le comunità europee in rapporto al diritto degli Stati membri, Milano 1964
- Mohrhoff, Federico Diritto costituzionale e parlamentare regionale (Roma 1965)
- Monaco, Michele La Regione. Sintesi storica dell'autonomia regionale in Italia, Roma (1957)
- " - Natura ed efficacia dei regolamenti delle comunità europee, Riv.dir. int. 1961, S. 393 ff.
- Monaco, Riccardo Osservazioni sulla costituzionalità degli accordi internazionali, Comitato nazionale, II, S. 169 ff.
- " - Costituzionalità degli accordi internazionali, Crosa, II, S.1253 ff.
- Morelli, Gaetano Nozioni di diritto internazionale, 3. Aufl., Padova 1951
- Mortati, Costantino Limiti del potere della regione Trentino-Alto Adige nell'ordinamento degli enti di credito, G.C. 1956, S. 1009 ff.
- " - I limiti della legge regionale, III Convegno, S. 27 ff.
- " - Legislazione regionale esclusiva ed interesse regionale, G.C. 1956, S. 1001 ff.

- Mortati, Costantino** Sulla potestà delle regioni di emanare norme di diritto privato, G.C. 1956, S. 981 ff.
- " - Anm. zu G.c. 1958 Nr. 82, G.C. 1958, S. 1004 ff.
- " - L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva, Crosa, II, S. 1277 ff.
- " - Istituzioni di diritto pubblico, 6. Aufl., Padova 1962
- Musacchia, Giuseppe** La giurisprudenza e la potestà legislativa esclusiva della regione siciliana, Rtrdp. 1956, S. 683 ff.
- Noya, Francesco** Contenuto ed aspetti dell'autonomia provinciale nel Trentino-Alto Adige, IV Convegno, S. 208 ff.
- Olivieri, Sangiacomo** Considerazioni sulla potestà legislativa della Regione, Rivista della Corte dei Conti 1950, I, S. 17 ff.
- Ordinamento delle Regioni** Ufficio Regioni-Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 1958
- Ottaviano, Vittorio** In tema di limiti finalistici alla legislazione regionale esclusiva, G.C. 1961, S. 1023 ff.
- Paladin, Livio** Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario, Rtrdp. 1956, S. 993 ff.
- " - Il limite di merito delle leggi regionali, Rtrdp. 1957, S. 624 ff.
- " - La potestà legislativa regionale, Padova 1958
- " - Interessi nazionali e leggi regionali di esenzione, Anm. zu G.c. 1958 Nr. 76, G.C. 1958, S. 966 ff.
- " - Sui limiti dell'impugnazione in via diretta alla Corte costituzionale, G.C. 1958, S. 1264 ff.

- Paladin, Livio Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni, Rtrdp. 1959, S. 431 ff.
- " - Il territorio degli enti autonomi, Rtrdp. 1961, S. 607 ff.
- " - Leggi invalide e leggi inapplicabili, Ann. zu G.C. 1961 Nr. 22, G.C. 1961, S. 470 ff.
- " - Il principio costituzionale d'egualianza, Milano 1965
- " - Commento allo Statuto per il Friuli-Venezia Giulia
- Palazzoli, Claude Les Régions italiennes. Contribution à l'étude de la décentralisation politique, Paris 1966
- Perassi, Tomaso La costituzione e l'ordinamento internazionale, Milano 1952
- " - Lezioni di diritto internazionale, Padova 1954
- Pierandrei, Franco La costituzione spagnola del 9 dicembre 1931, Firenze 1946
- " - Sui rapporti fra ordinamento statale e ordinamento internazionale, Giur.it. 1950, II, Sp. 281 ff.
- " - Artikel "Corte costituzionale" in EdD., X, S. 874 ff.
- Posada, Adolfo La nouvelle constitution espagnole. Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire contemporaine, Paris 1932
- Pototschnig, Umberto Limiti costituzionali formali dell'esercizio di competenze regionali, I Convegno, S. 180 ff.
- Preti, Luigi Il governo nella costituzione italiana, Milano 1954

- Principivalle, Senio Gli ordinamenti della Corte costituzionale su taluni limiti della competenza legislativa regionale, Nuova Rass. 1962, S. 1899 ff.
- Pugliatti, Salvatore Artikel "abrogazione" in EdD. I, S. 141 ff.
- " - L'attività legislativa della Regione siciliana, I Convegno, S. 47 ff.
- Quadri, Rolando Diritto internazionale pubblico, 3. Aufl., Palermo 1960
- Rabe, Hans-Jürgen Das Verordnungsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Hamburg 1963
- Renato, Giuseppe L'attività della Regione Trentino-Alto Adige, I Convegno, S. 61 ff.
- Repaci, Antonio Sulla natura giuridica dell'ente regione, Foro pad. 1948, IV, Sp. 55 ff.
- Rizzo, Giambattista La Regione, Roma 1947
- Romano, Santi Frammenti di un dizionario giuridico, Milano 1947
- " - Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato, Scritti minori, II, Milano 1950, S. 299 ff.
- " - L'ordinamento giuridico, Firenze 1962
- Ronchey, Alberto Le autonomie regionali e la costituzione, Milano 1952
- Ruffini Natura, limiti e efficacia del potere legislativo della Regione siciliana, Dir.publ.Reg.sic. 1957, S. 23 ff.
- Sailis, Enrico Autonomia regionale e disciplina dei rapporti privati, Padova 1960

- Salemi, Giovanni. La partecipazione del Presidente della Regione siciliana al Consiglio dei Ministri, Dir.publ. Reg.sic. 1954, S. 8 ff.
- " - Lo Statuto della Regione siciliana. I lavori preparatori, Padova 1961
- Sandulli, Aldo M. Manuale di diritto amministrativo, 7. Aufl., Napoli 1962
- " - La Giustizia costituzionale in Italia, G.C. 1961, S. 830
- Saredo, Giuseppe La legge sulla amministrazione comunale e provinciale, 2. Aufl., Torino 1901 ff.
- Schlochauer, Hans-Jürgen Zur Frage der Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in Rechtsfragen der internationalen Organisation, Festschrift für Hans Wehberg, Frankfurt/M. 1956, S. 361
- " - Das Verhältnis der Rechte der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu den nationalen Rechtsordnungen in den Mitgliedstaaten, Archiv des Völkerrechts, 11. Bd., S. 1 ff.
- Scudiero, Michele Note sull'art. 120 della Carta costituzionale, Rass.dir.publ. 1963, I, S. 534 ff.
- Sereni, Angelo Piero Diritto internazionale, I, Milano 1956
- Sica, Vincenzo Contributo alla teoria della autonomia costituzionale, Napoli 1951
- " - Profilo costituzionale e politica dell'autonomia regionale, Rass.dir.publ. 1956, S. 247 ff.
- Socini, Roberto L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale, Milano 1954
- Spadari, Sergio Il parlamento, Roma 1963
- Spagna Musso, Enrico Programmazione statale ed affievolimento della competenza legislativa regionale a carattere esclusiva in competenza concorrente, Rass.dir.publ. 1963, I, S. 501 ff.

- | | |
|--|---|
| Spagna Musso, Enrico | L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane, Napoli 1958 |
| Standardi, Gian Galeazzo | I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle Comunità europee, Milano 1958 |
| Sträuli, Hans | Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Gesetzgebung. Diss., Aarau 1933 |
| Sturzo, Luigi | La Regione nella Nazione, Roma 1949 |
| Tosato, Gian Luigi | I regolamenti delle comunità europee, Milano 1965 |
| Tozzi, Antonio | I principi generali del diritto e il positivismo giuridico, Riv. int.fil.dir. 1957, S. 749 ff. |
| Trattato istitutivo della comunità economica | Commentario, diretto da Rolando Quadri, Alberto Trabucchi e Riccardo Monaco |
| Trieppel, Heinrich | Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, Festgabe für Wilhelm Kahl, Tübingen 1923 |
| Tuccari, Emanuele | Appunti per una teoria sull'attività normativa della Regione, Democrazia e Diritto 1965, S. 185 ff., S. 467 ff. |
| Ulbrich, Josef | Das österreichische Staatsrecht, Handbuch des öffentlichen Rechts, Bd. X, Tübingen 1909 |
| Verdross, Alfred | Völkerrecht, 5. Aufl., Wien 1964 |
| Vignocchi, Gustavo | Il potere regolamentare dei ministri, Napoli (1957) |
| Virga, Pietro | La Regione, Milano 1949 |
| - " - | Diritto costituzionale, 5. Aufl., Palermo 1961 |
| - " - | Artikel "Alta Corte per la Regione siciliana" in EdD. II, S. 83 ff. |
| - " - | La Regione a statuto speciale, Palermo 1955 |

- Visetti, Franco Le norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, III Convegno, S.672 ff.
- Vitta, Cino Il regionalismo, Firenze 1923
- Vitta, Edoardo La responsabilità internazionale dello Stato per atti legislativi, Milano 1953
- Wohlfarth, Ernst Von den Befugnissen der Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Rechtsetzung, Jahrbuch für internationales Recht 1960, S. 12 ff.
- Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Kommentar zum Vertrag, Berlin und Frankfurt a.M. 1960
- Wolff, Hans J. Verwaltungsrecht, Bd. I, 4. Aufl., München und Berlin 1961
- Zannini, Walter Dell'inserimento della normativa comunitaria negli ordinamenti degli Stati membri, Riv.dir.int. 1964, S. 251 ff.
- Zannobini, Guido Corso di diritto amministrativo, Bd. 1, 8. Aufl., Milano 1958
- " - Corso di diritto amministrativo, Bd. 3, 6. Aufl., Milano 1958
- " - La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento, Commentario sistematico, I, S. 47 ff.
- Zippelius, Reinhold Das Wesen des Rechts, München 1965
- Zuccarini, Oliviero Un impegno costituzionale. Autonomie locali, Regione-decentralamento, Milano 1957
- Zweigert, Konrad Der Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, 28. Jahrgang 1964, S.601

A B K Ü R Z U N G S V E R Z E I C H N I S

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angeführten Ort
abl. Anm.	ablehnende Anmerkung
A.C.	Alta Corte per la Regione siciliana
amm. civ.	Amministrazione civile
Arch. giur.	Archivio giuridico Filippo Serafini
Arch.öff.Recht	Archiv des öffentlichen Rechts
Atti	Atti della Assemblea costituente, discussione sul progetto di costituzione, Roma 1951
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Calamandrei	Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei, Padova 1958
C.c.	Corte costituzionale
cod.pen.	codice penale
Comitato nazionale	Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione; Raccolta di scritti sulla Costituzione, 5 Bände, Milano 1958
Consiglio di Stato	Raccolta completa della giurisprudenza del Consiglio di Stato
Convegno	Convegno di studi regionali
Corte Cass.	Corte di Cassazione
Corte Cass.Sez.Un.	Corte di Cassazione, Sezioni unite
Crosa	Studi in onore di Emilio Crosa, Milano 1960
DAC.	Decisione della Alta Corte per la Regione siciliana
ders.	derselbe
Dir.pubbl.Reg.sic.	Diritto pubblico della Regione siciliana
disp.sulla legge in generale	disposizioni sulla legge in generale
disp.trans. e fin.	disposizioni transitorie e finali della Costituzione
DlCpS	Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato
DPR.	Decreto del Presidente della Repubblica
EdD.	Enciclopedia del diritto

EuGHE	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften
FN.	Fußnote
Fondation	Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences politiques. La Constitution italienne de 1948, Paris 1950
Foro it.	Il foro italiano
Foro pad.	Il foro padano
G.	Gesetz
G.C.	Giurisprudenza costituzionale
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Giur.compl.Cass. civ.	Giurisprudenza completa della Corte di Cassazione - sezioni civili
Giur. it.	Giurisprudenza italiana
Giur. pen.	Giurisprudenza penale
Giur. sic.	Giurisprudenza siciliana
h.L.	herrschende Lehre
L.cost.	Legge costituzionale
L.reg.sic.	Legge regionale siciliana
JuS	Juristische Schulung
LS.	Leitsatz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue juristische Wochenschrift
Nsso.Digesto ital.	Novissimo Digesto italiano
Nuova. Rass.	Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza
Rass.dir.pubbl.	Rassegna di diritto pubblico
R.D.	Regio decreto
reg.int.Sen.	Regolamento del Senato della Repubblica
Riv. amm.	Rivista amministrativa della Repubblica italiana
Riv.dir.int.	Rivista di diritto internazionale
Riv.dir.proc.	Rivista di diritto processuale
Riv.dir.pubbl.	Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione
Riv.int.fil.dir.	Rivista internazionale di filosofia del diritto

Rn.	Randnummer
Rtrdp.	Rivista trimestrale di diritto pubblico
Rtrdpc.	Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
RUD.	Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana
Sp.	Spalte
St.Alb.	Statuto del Regno (1848)
St.FVG.	Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
St.Sa.	Statuto speciale per la Sardegna
St.Si.	Statuto della Regione siciliana
St.TAA.	Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige
St.VdA.	Statuto speciale per la Valle d'Aosta
T.u.	Testo unico
Verf.	italienische Verfassung (1948)
WRV.	Weimarer Verfassung

Entscheidungssammlungen und Gesetzestexte:

Die Entscheidungen der Alta Corte per la Regione siciliana und der Corte costituzionale sind abgedruckt in:

Alta Corte per la Regione siciliana. Decisioni. Atti processuali. Repertorio della giurisprudenza costituzionale. Milano 1954 (Band I - III) und 1956 (Band IV).

Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale - supplemento della "Giurisprudenza Costituzionale" und in der "Giurisprudenza Costituzionale".

Die einschlägigen Gesetze sind in den folgenden Gesetzes-sammlungen abgedruckt:

Codice costituzionale della Repubblica italiana, a cura di Giuseppe Guarino e Leopoldo Elia, Milano.

Codice della legislazione amministrativa, a cura di M. Sandulli, Roma

Codice delle leggi della Regione siciliana, giurisprudenza e bibliografia, a cura di Salvatore Villari e Gaspare, La Barbera, Milano

EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG

Die italienische Verfassung von 1948 ¹⁾ unterscheidet sich von ihrem Vorgänger, dem Statut des Königreiches aus dem Jahre 1848 ²⁾ außer durch die Abschaffung der Monarchie vor allem durch folgende zwei Punkte: Die gesetzgebende Gewalt wird nicht mehr allein vom staatlichen Parlament (und dem König), sondern auch von den neu gebildeten Regionen ausgeübt ³⁾, und es besteht die Möglichkeit einer Überprüfung staatlicher und regionaler Gesetze durch ein Verfassungsgericht ⁴⁾ (Corte costituzionale). Diese gerichtliche Tätigkeit steht in engem Zusammenhang mit dem Vorrang der Verfassung vor den einfachen Gesetzen (rigidità della Costituzione) ⁵⁾ und den regionalen Gesetzgebungsbefugnissen ⁶⁾. Italien, das sich seit dem 19. Jahrhundert sowohl in seiner Gesetzgebung als auch in seinem Verwaltungsaufbau stark an Frankreich angelehnt hat, ist nach 1945 vom Zentralstaat französischer Prägung abgekommen und "auf dem Wege zum Bundesstaat auf halber Strecke stehengeblieben".

- 1) Die Verfassung wurde am 22.12.1947 von der Verfassengebenden Versammlung angenommen und trat am 1.1.1948 in Kraft. Die für die Arbeit einschlägigen Bestimmungen sind im Anhang abgedruckt, der vollständige Text ist in Mayer-Tasch, S. 248 ff., enthalten.
- 2) Statuto del Regno, von Karl Albert 1848 dem Königreich Sardinien gewährt, abgedruckt in Altmann, S. 241 ff.
- 3) Art. 3 St.Alb. bestimmt, daß die gesetzgebende Gewalt gemeinsam vom König und den zwei Kammern (Senat und Abgeordnetenversammlung) ausgeübt wird. Nach Art. 117 Verf. und den entsprechenden Bestimmungen der fünf Sonderstatute können die Regionen Gesetze erlassen (Art. 117 Verf. "... emana ... norme legislative ...").
- 4) Art. 127, 134-137 Verf., Art. 33 St.Sa., Art. 31 St.VdA., Art. 82, 83 St.TAA., Art. 29 St.FVG.; zu den Anfängen eines "Verfassungsgerichtes" im 19. Jhrdt. vgl. Balocchi, S. 978 ff.
- 5) Anfänge einer "costituzione rigida" finden sich bereits in Art. 12 L. v. 9.12.1928 Nr. 2693 (RUD, VII, S. 7814), in dem für bestimmte Gesetze die Anhörung des Gran Consiglio del Fascismo gefordert wird; vgl. Jemolo, La legge 9 dicembre, S. 78; Esposito, Validità, S. 160 ff.
- 6) Pierandrei, Corte costituzionale, S. 900 und 917 (Kompetenzgarantie für Staat und Region).

ben"7). Nach Ambrosini 8) wird diese Staatsform als Regionalstaat (Stato regionale) 9) bezeichnet, der zum ersten Male nicht im Nachkriegsitalien auftaucht, sondern schon in Österreich, Spanien und Irland auftrat 10). Mit der herrschenden Lehre 11) wird davon ausgegangen, daß es sich beim italienischen Staat um eine besondere

-
- 7) So Ruini (Präsident der Kommission der 75) in seinem Bericht vom 31.1.1947 an die Verfassungsgebende Versammlung, Comitato nazionale, IV, S. 142 ff., S. 160; Monaco, La Regione, S. 87.
- 8) Ambrosinis Ausgangspunkt bildet die spanische Verfassung von 1931, nach der Katalonien die Stellung einer autonomen Region besitzt. Vgl. Ambrosini, Un tipo intermedio, S. 93-100; ders., Stato ed autonomia; ders., L'ordinamento regionale, S. 31.
- 9) Zur Qualifizierung als Bundesstaat vgl. A. Repaci, Sp. 55 ff., bes. Sp. 62. Anderer Ansicht ist die ganz h.L., welche den Regionalstaat als Übergangsform zwischen Bundesstaat und Einheitsstaat (so Ambrosini, Un tipo intermedio, S. 93-100; Ronchey, S. 55 ff.) oder als besondere Erscheinungsform des Einheitsstaates betrachtet (in diesem Sinne Miele, La Regione, S. 15 ff.; Balladore-Pallieri, Dir.cost., 3. Aufl., S. 108; Biscaretti di Ruffia, Dir.cost., 3. Aufl., S. 115 ff., 155 ff., 503 ff. "una particolare forma di stato unitario, ad autogoverno regionale costituzionalmente garantito"; Crosa, Dir.cost., S. 230 ff.; Virga, La Regione, S. 3 ff., 13 ff.; Mortati, Fondation, S. 35 "aucun élément fédéraliste"). Noch weiter geht Lucatello, I Convegno, S. 145 und 151, der den Regionalstaat ebenso wie den Bundesstaat als besonders dezentralisierte Form des Einheitsstaates ansieht. Zum Ganzen vgl. Giovenco, Natura giuridica, S. 419, und Lucatello, I Convegno, S. 142 ff.
- 10) Österreich-Ungarn (1861-1918): Kaiserl. Patent v. 26.2.1861 (Februarverfassung) mit 17 Landes-Ordnungen für die Länder. Vgl. Kunz, Staatenverbindungen, S. 163 ff. und 212 ff.; Ambrosini, Un tipo intermedio, S. 90 ff.; Ulbrich, S. 64 und 241.
- Spanien (1931-1936): Art. 1 III, 11 und 13 Abs. I der Verfassung. Das Statut Kataloniens ist abgedruckt in: Rev. droit publ. 1932, S. 165 ff. Vgl. hierzu Posada, S. 136 ff.; Pierandrei, La costituzione spagnola, S. 39 ff.; Ambrosini, Un tipo intermedio, S. 93; Burdeau, Traité, II, S. 346.
- Irland: Government of Ireland Act v. 23.12.1920, der sich auf die sechs nördlichen Provinzen Irlands bezieht.
- 11) Vgl. FN. 9. Da die italien. Sonderregionen weitreichendere Befugnisse besitzen als manche Glieder eines Bundesstaates, ist selbst die von der h.L. vertretene Mittelstellung der Region zwischen Bundes- und Einheitsstaat problematisch. Die italien. Regionen können staatliche Gesetze anfechten, was z.B. den Schweizer Kantonen versagt ist (Fleiner-Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 411, 417, 933 ff.).

Form des dezentralisierten Einheitsstaates handelt, bei dem die Region als abgeleitete Gebietskörperschaft durch die Verfassung garantierte Rechte besonders auf dem Gebiete der Gesetzgebung besitzt, so daß man zu Recht von einer regionalen Autonomie sprechen kann. Art. 116 Verf. bestimmt, daß "Sizilien, Sardinien, Trient-Oberetsch, Friaul-Julisch Venetien und dem Aosta-Tal nach Maßgabe besonderer verfassungsgesetzlicher Statute ¹²⁾ spezielle Formen und Bedingungen der Autonomie zugestanden werden", und nach Art. 117 Verf. können auch die übrigen Regionen unter gewissen Voraussetzungen Gesetze erlassen.

Gegenstand der Arbeit ist die Darstellung der regionalen Gesetzgebungsbefugnisse (Potestà legislativa regionale), die neben den Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Verwaltung ¹³⁾ und der regionalen Mitwirkungsrechte ¹⁴⁾ den Hauptbereich ¹⁵⁾ regionaler Befugnisse darstellen und die nach dem Bericht der 75 ¹⁶⁾ die tiefstgreifende

-
- 12) Statuto della Regione Siciliana; Legge Costituzionale 26 Febbraio 1948, N. 2 - Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455; Statuto Speciale per la Valle d'Aosta; Legge Costituzionale 26 Febbraio 1948, N. 4; Statuto Speciale per la Sardegna; Legge Costituzionale 26 Febbraio 1948, N. 3; Statuto Speciale per il Trentino Alto-Adige; Legge Costituzionale 26 Febbraio 1948, N. 5; Statuto Speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia; Legge Costituzionale 31 Gennaio 1963, N. 1.

13) Zur historischen Entwicklung regionaler Verwaltungsbefugnisse vgl. vor allem Saredo, Bd. I (Zusammenstellung der Gesetzesentwürfe 1861-1889); Monaco, La Regione, S. 15-47.

14) Vgl. beispielsweise Art. 57 I, 75, 85 II, 121 II und 138 Verf.

15) Mortati, Istituzioni, S. 772; Palazzoli, S. 54; Martines, Consiglio regionale, S. 47; Pototschnig, I Convegno, S. 191; nach Sturzo sind die Gesetzgebungsbefugnisse charakteristisch für die Region, La Regione, S. 26.

16) Bericht der 75 "L'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione ... può avere portata decisiva per la storia del Paese". Ebenso Miele, Commentario, II, S. 277; Virga, La Regione, S. 33. Zum Ausschluß der 75 vgl. Anhang S.235.

Änderung der Verfassung bilden. Von der Rechtsprechung ist die Region gänzlich ausgeschlossen ¹⁷⁾. Die regionale Gesetzgebung wird vor allem unter dem Gesichtspunkt betrachtet, wie in einem dezentralisierten Einheitsstaat untergeordneten Gebietskörperschaften ein Teil der Gesetzgebung übertragen werden kann und wie durch ein umfangreiches System von Beschränkungen und Kontrollen während des Gesetzgebungsverfahrens staatliche Interessen im weitesten Sinne gewahrt werden. Zusätzlich zu den in Bundesstaaten üblichen Einschränkungen (Enumeration regionaler Materien in der Verfassung, verschiedene Kompetenzarten und Bindungen, die sich aus der Bundestreue ergeben) findet sich in der italienischen Verfassung bzw. in den fünf Sonderstatuten ¹⁸⁾, die im Gegensatz zu den noch nicht erlassenen Statuten der einfachen Regionen (Art. 123 Verf.) Verfassungsrang besitzen, ein Katalog von zusätzlichen Beschränkungen, die auf verschiedenste Weise die Interessenwahrung des Staates zum Ziel haben ¹⁹⁾. So ist beispielsweise die Gesetzgebung Südtirols nach Art. 4 St. TAA. in "Übereinstimmung mit der Verfassung und den Grundsätzen der staatlichen Rechtsordnung, bei Wahrung der internationalen Verpflichtungen und des nationalen Interesses, sowie unter Einhaltung der grundlegenden Bestimmungen der Wirtschafts- und Sozialreformen der Republik" auszuüben ²⁰⁾. Andere Bestimmungen fordern auch die Berücksichtigung der Interessen der übrigen Regionen und die Beschränkung der Gesetzgebung auf den räumlichen Bereich der Region.

17) So C.c. 1956 Nr. 4, G.C. 575 ff., 577 ff.; C.c. 1957 Nr. 12, G.C. 1957, S. 287 ff.; S. 292.

18) Bis heute sind lediglich die Statute der fünf Sonderregionen in Kraft getreten. Bezüglich der noch nicht erfolgten Verwirklichung der einfachen Regionen vgl. S. 240 und Palazzoli, S. 30 ff.

19) Mortati, Limiti, S. 59. Art. 5 Verf. bildet daher auch die Grundlage für die Interpretation der verschiedenen Beschränkungen (a.a.O., S. 27 "criterio supremo per l'interpretazione dei limiti posti alle Regioni"); Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 126.

20) Bzw. Art. 14 St.Si.; Art. 3 St.Sa.; Art. 2 St.VdA.; Art. 4 und 11 St.TAA und Art. 4 St.FVG.

Gerade auf die Darstellung dieser Einschränkungen regionaler Gesetzgebungsbefugnisse, die sich in diesem Umfang in bundesstaatlichen Verfassungen noch nicht finden, und auf die staatlichen Kontrollen während des regionalen Gesetzgebungsverfahrens sowie im Anschluß hieran soll in der Arbeit besonderer Wert gelegt werden. An Hand des Gesetzgebungsverfahrens und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes (Corte costituzionale) soll aufgezeigt werden, wie mittels dieser Einschränkungen die Wahrung staatlicher Interessen im weitesten Sinne erreicht und wie deshalb ein Teil der Gesetzgebung regionalen Stellen anvertraut werden kann.

Hierbei ist die Tätigkeit des Verfassungsgerichtes von besonderer Bedeutung: Die Überprüfung regionaler Gesetze auf ihre Verfassungsgemäßheit und die Feststellung, ob die verschiedenen Einschränkungen beachtet wurden, obliegt dem Verfassungsgericht. Seine Zuständigkeit beschränkt sich auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit (*legittimità costituzionale*), wohingegen die Feststellung eines etwaigen Verstoßes gegen staatliche Interessen ("*rispetto degli interessi nazionali*," Art. 117 Verf.) dem Parlament zukommt (Art. 127 IV Verf.). Umgekehrt findet auch eine Überprüfung staatlicher Gesetze (und der ihnen gleichgestellten Akte) mit Ausnahme staatlicher Verordnungen ²¹⁾ durch das Verfassungsgericht statt.

Die Corte costituzionale wird entweder "in via principale" ²²⁾ oder "in via incidentale" ²³⁾ tätig. Im ersten Fall geht die Anregung zur Normenkontrolle losgelöst von jedem Rechtsstreit entweder vom Staat oder von der Region

21) So die st. Rechtsprechung der Corte cost. (C.c. 1957 Nr. 18 G.C. 1957, S. 335 ff., S. 338 ; C.c. 1962 Nr. 49, G.C. 1962, S. 603 ff., S. 611.

22) Art. 127 IV Verf.; Art. 2 L.cost. v. 9.2.1948 Nr. 1; Art. 31 ff. VerfGG; ausführlich hierzu Abbamonte, *Processo costituzionale*, II, S. 75 ff.

23) Art. 1 L.cost. v. 9.2.1948 Nr. 1; Art. 23 ff. VerfGG; ausführlich Abbamonte, *Processo costituzionale*, I.

aus ²⁴⁾, im zweiten Fall tauchen während eines gerichtlichen Verfahrens Zweifel an der Verfassungsgemäßheit eines anzuwendenden Gesetzes auf, und der Richter legt das Gesetz dem Verfassungsgericht zur Entscheidung vor. Von besonderer Bedeutung für die regionale Gesetzgebung ist lediglich die abstrakte Normenkontrolle ("in via principale"). Nach Art. 127 III und IV Verf. entscheidet die Corte costituzionale in den Fällen, in denen der regionale Gesetzgeber nach Ansicht der Regierung seinen Kompetenzbereich überschreitet, "ecceda la competenza della Regione". Nach Art. 2 L.cost. 1948 Nr. 1 entscheidet dieses Gericht diejenigen Fälle, in denen nach Ansicht der Region ein staatliches Gesetz in den ihr durch die Verfassung zugeteilten Kompetenzbereich eindringt, "invada la sfera della competenza ad essa (= Region) assegnata dalla Costituzione". Trotz der sich auf den ersten Blick entsprechenden Formulierungen dieser beiden Bestimmungen ist der Umfang der verfassungsgerichtlichen Überprüfung verschieden weit. Nach ganz herrschender Lehre und ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes umfaßt Art. 2 L.cost. 1948 Nr. 1 nur die Fälle, in denen der Staat eine der Region zugeteilte Materie regelt, während Art. 127 III und IV Verf. sich auf alle Arten von Rechtsmängeln regionaler Gesetze erstreckt ²⁵⁾. Das Verfassungsgericht überprüft also

-
- 24) Art. 127 III Verf.; Art. 2 L.cost. v. 9.2.1948 Nr. 1; Art. 25-27 St.Si.; Art. 33 II St.Sa.; Art. 31 IV St.VdA.; Art. 49 II, 82 St.TAA.; Art. 29 II St.FVG.; Art. 31-33, 36 VerfGG; Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 75, spricht von "esclusività dell'iniziativa a favore degli enti titolari di funzione legislativa".
- 25) Klarstellend in diesem Sinne schon Ambrosini, Atti, S. 2802; die st. Rechtspr. der Corte costituzionale (C.c. 1959 Nr. 30, G.C. 1959, S. 363 ff., S. 375; C.c. 1959 Nr. 47, G.C. 1959, S. 757 ff., S. 769; C.c. 1960 Nr. 32, G.C. 1960, S. 537 ff., S. 554 f.; C.c. 1961 Nr. 1, G.C. 1961, S. 3 ff., S. 19 f.) und die Lehre (Mortati, Limiti, S. 60; Sandulli, G.C. 1961, S. 837; Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 78 ff.; Virga, La Regione, S. 193 und 197; Miele, Commentario, II, S. 356 f.; Gasparri, Crosa, II, S. 937 f.; Crisafulli, III Convegno, S. 95; ders., Rtrdp. 1963, S. 547; Paladin, Potestà, S. 173.

die regionalen Gesetze nicht nur daraufhin, ob der Materiekatalog eingehalten wurde, sondern auch dahingehend, ob die allgemeinen Beschränkungen (Beachtung der allgemeinen Grundsätze der staatlichen Rechtsordnung, Berücksichtigung der völkerrechtlichen Verträge, der staatlichen Rahmengesetzgebung und des räumlichen Geltungsbereiches) und die übrigen Bestimmungen der Verfassung beachtet wurden. Der regionale Gesetzgeber hat auch die Grundrechte ²⁶⁾ und die grundlegenden Organisationsbestimmungen des Staates zu berücksichtigen ²⁷⁾. Die abstrakte Normenkontrolle regionaler Gesetzesentwürfe findet unabhängig von der Geltendmachung eines besonderen Interesses statt, da die Normenkontrolle die Übereinstimmung der Gesetzgebung mit der Verfassung sichern und sowohl staatliche Einheit und Souveränität als auch regionale Autonomie schützen soll ²⁸⁾. Die Bedeutung des Verfassungsgerichts für die staatliche Einheit (Art. 5 I Verf.) zeigt sich besonders darin, daß es die einheitliche Interpretation verfassungsrechtlicher Grundnormen sicherstellt und daß ihm die ausschließliche Entscheidung über die Rechtmäßigkeit regionaler Gesetze zusteht ²⁹⁾. Die verfassungsgerichtlichen Entscheidungen haben erga omnes-Wirkung ³⁰⁾; sie

26) Mortati, Limiti, S. 44 ff.; dies gilt besonders für den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Verf.): vgl. hierzu Paladin, Eguaglianza, S. 141 f. mit FN. 121, 122 und Mazziotti, Studi, S. 174 bzgl. strafrechtlicher und steuerrechtlicher Bestimmungen.

27) C.c. 1961 Nr. 32 (Aufbau und Organisation der Region bestimmen sich nach den Grundsätzen der Verfassung); Mortati, Limiti, S. 32 ff.; Paladin, Potestà, S. 54; a.A. Virga, La Regione, S. 107.

28) Sandulli, G.C. 1961, S. 837; Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 27 ff.; Esposito, G.C., 1960, S. 644 ff.

29) Pierandrei, Corte costituzionale, S. 901; Pugliatti, EdD. I, S. 152; Esposito, Saggi, S. 270 f.; C.c. 1957 Nr. 38, G.C. 1957, S. 463 ff., 485 ff.

30) Art. 136 Verf. und Art. 30 VerfGG; C.c. 1956 Nr. 1, G.C. 1956, S. 6 ff.; A.C. Nr. 18 (DAC. I, S. 303 ff., S. 307); Giannini, G.C. 1956, S. 902 mit weiteren Nachweisen in FN. 1; Cereti, Crosa, I, S. 495, 521 ff.

sind wie Gesetze zu veröffentlichen. Der Tenor der Entscheidung in den Verfahren "in via principale" lautet auf Abweisung oder Stattgeben des Rekurses. Erst als Folge hiervon tritt gegebenenfalls die Verfassungswidrigkeit ein. Diese Praxis dient dazu, um eine spätere, (in via incidentale) u.U. zu einem anderen Ergebnis führende Überprüfung der Norm zu ermöglichen.

Die große Zahl regionaler Gesetze, die seit dem Inkrafttreten des ersten Sonderstatuts im Jahre 1946 von den fünf Regionen auf dem Gebiet des Ackerbaus, des Handels und der Industrie, der öffentlichen Arbeiten und des Fremdenverkehrs erlassen wurde, spiegelt die Bedeutung der regionalen Gesetzgebungsbefugnisse wider; die Gesetzgebung ist aber stets im Zusammenhang mit den Beschränkungen zu sehen, die für die einzelnen Kompetenzarten verschieden sind und von Region zu Region starke Unterschiede aufweisen ³¹⁾. Während in Bundesstaaten normalerweise allen Ländern die gleichen Befugnisse auf dem Gebiet der Gesetzgebung eingeräumt sind, weichen die Zuständigkeiten der italienischen Regionen stark voneinander ab. So gehört beispielsweise die Materie "Ackerbau und Forsten" teilweise zur ausschließlichen, teilweise zur konkurrierenden, teilweise sowohl zur ausschließlichen als auch zur konkurrierenden Gesetzgebung ³²⁾. Das Gesundheitswesen ist in Trient-Oberetsch Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung, in den (noch nicht errichteten) einfachen Regionen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung, und im Aostatal können Ausführungsbestimmungen erlassen werden ³³⁾. Dazu kommt noch, daß sich der Umfang der einzelnen Materien nicht in allen Regionen deckt ³⁴⁾.

31) Vgl. u.a. Martines, Consiglio regionale, S. 59 ff.

32) Art. 14 a, b, e St.Si.; Art. 117 Verf.; Art. 3 d und c St.Sa.

33) Art. 4 St.TAA.; Art. 117 Verf.; Art. 3 l St.VdA.

34) Vgl. hierzu die Zusammenstellung der Gesetzgebungsmaterien für die einzelnen Regionen in Ordinamento delle Regioni, S. 16-33.

Zu diesen Unterschieden treten aber auch solche im Aufbau und in den sonstigen Rechten, so daß bei den Regionen mit Sonderstatut auf eine gewisse Sonderstellung Siziliens hinzuweisen ist, dessen Regionalversammlung mit "assemblea" bezeichnet wird (Art. 2 St.Si.), dessen Regionalräte "deputati" heißen (Art. 3, 5, 6 St.Si.) und dessen Regionalversammlung nur unter erschwerenden Voraussetzungen aufgelöst werden kann (Art. 8 St.Si.). Für die Rechtsstreitigkeiten zwischen Sizilien und der italienischen Republik bestand bis 1957 ein eigenes Gericht (Alta Corte, Art. 24 ff. St.Si.) ³⁵⁾.

Die regionale Gesetzgebung ist auch stets im Zusammenhang mit der staatlichen Einheit (Art. 5 Verf. und den entsprechenden Bestimmungen der Sonderstatute) zu sehen. Das Verfassungsgericht hat wiederholt darauf hingewiesen ³⁶⁾, daß die Regionen trotz ihrer autonomen Befugnisse stets in die staatliche Einheit eingefügt "in quadrati nell'unità dello Stato" und dem Staate untergeordnet sind. Wie die Praxis zeigt, läßt sich von vornherein kein Katalog derjenigen regionalen Maßnahmen aufstellen, die mit der staatlichen Einheit unvereinbar sind; vielmehr ist eine entsprechende Prüfung erst an Hand der von der Region getroffenen Regelung von Fall zu Fall vorzunehmen, wie es auch in Art. 127 Verf. vorgesehen ist ³⁷⁾.

35) Hierzu La Barbera, Lineamenti, passim; Virga, Alta Corte per la Regione siciliana, S. 83 ff.; C.c. 1957 Nr. 38, G.C. 1957, S. 464.

36) C.c. 1960 Nr. 2, G.C. 1960, S. 31 ff., S. 44 mit weiteren Nachweisen der Rechtsprechung.

37) Näher hierzu Esposito, Saggi, S. 71.

K A P I T E L I.

DIE ALLGEMEINEN GRUNDSÄTZE DER RECHTSORDNUNG UND DIE STAATLICHE RAHMENGESETZGEBUNG

I. Allgemeines

Eine Möglichkeit, lokale Gesetzgebungsbefugnisse in Bundesstaaten und dezentralisierten Einheitsstaaten in eine vom Staat (Bund) bestimmte Richtung zu lenken, besteht im Erlass von Rahmenvorschriften und Direktiven, welche für die örtlichen Stellen (Länder, Kantone oder Regionen) bindend sind ¹⁾. Auch in der italienischen Verfassung wurde bei der Regionalgesetzgebung von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die hieraus resultierende Bindung, die gerade wegen der in einem dezentralisierten Einheitsstaat weitgehenden Befugnisse der Regionen auf dem Gebiet der Gesetzgebung von besonderer Bedeutung ist, entfaltet ihre Wirkungen auf zwei verschiedene Weisen, die in engem Zusammenhang mit den Kompetenzarten stehen ²⁾.

1. Ausschließliche regionale Gesetzgebungszuständigkeit

Nach den fünf Sonderstatuten kann der Regionalgesetzgeber "im Einklang (armonia) mit den (allgemeinen) Grundsätzen der Rechtsordnung des Staates" Gesetze erlassen. Hierbei handelt es sich um Fälle der sogenannten ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit (competenza es-

-
- 1) Vgl. folgende bundesstaatliche Verfassungen: Schweiz (1874), Art. 31 a, 34 b, 34 c; Bundesrep. Deutschland, Art. 75 GG; Vereinigte Staaten von Amerika (1787), Art. I, Abschn. 9 und 10; zum Ganzen auch Maunz-Dürig, Rn 6 ff. zu Art. 75 GG.
- 2) Paladin, Potestà, S. 128; Virga, La Regione, S. 78; Mohrhoff, S. 23; Mazziotti, Studi, S. 103; Mortati, Istituzioni, S. 775 f.; Sandulli, Diritto amministrativo, S. 29 f.; sowie C.c. 1961 Nr. 68, G.C. 1961, S. 1258 ff., 1271.

clusiva, primaria oder piena) ³⁾, welche lediglich den Regionen mit Sonderstatut eingeräumt wurde. Diese Bindung an die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung gilt auch für die ausschließliche Gesetzgebung Siziliens nach Art. 14 St.Si. ⁴⁾; die abweichende und unvollständige Fassung dieses Statutes steht dem nicht entgegen. Die gleiche Forderung ist aber auch Art. 5 Verf. zu entnehmen, da die Beachtung der allgemeinen Grundsätze der staatlichen Rechtsordnung die Entstehung einer vom Staat unabhängigen regionalen Rechtsordnung verhindern soll.

2. Konkurrierende regionale Gesetzgebungszuständigkeit

Nach Art. 117 Verf. können die einfachen Regionen "innerhalb der Grenzen der grundlegenden Grundsätze (principi fondamentali), die durch staatliche Gesetze festgelegt werden ("stabiliti dalle leggi dello Stato") ⁵⁾, Gesetze erlassen (competenza concorrente). Für die Regionen mit Sonderstatut gilt bezüglich der konkurrie-

3) Art. 3 St.Sa.; Art. 2 St.VdA.; Art. 4 und 11 St.TAA.; Art. 4 St.FVG. Ursprünglich war auch für die einfachen Regionen eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit vorgesehen (Art. 109 des Verfassungsentwurfes), sie wurde aber später von den Gegnern regionaler Gesetzgebung zu Fall gebracht.

4) Mortati, Limiti, S. 30; ders., Istituzioni, S. 788, FN. 2; Virga, La Regione, S. 73; Giovenco, Principi, S. 460; Paladin, Potestà, S. 135; Mazziotti, Studi, S. 112; Gasparri, Autonomia Sarda, S. 34; Giovenco, Ordinamento, S. 70 f.; Pierandrei, Corte costituzionale S. 921 und FN. 153; a.A. dagegen La Barbera, Lineamenti, S. 213 ff., der aus der Fassung des Art. 14 St.Si. "... nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato... la legislazione esclusiva nelle seguenti materie" und aus der Entstehungsgeschichte des Statutes lediglich eine Bindung an diejenigen Grundsätze der Rechtsordnung bejaht, die auch in der Verfassung enthalten sind. In diesem Sinne auch De Gennaro, Scritti, I, S. 551; Bertoldi, S. 68 f. und das Urteil der Alta Corte (18.3.1950 - 4.7.1950 Nr. 16, DAC. I, S. 261 ff., 264).

5) "... nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato ...", Art. 117 Verf.

renden Gesetzgebung das gleiche ⁶⁾, obwohl hier die h.L. von der Voraussetzung des vorherigen Erlasses der staatlichen Rahmengesetze absieht (vgl. näher S.⁴⁰).

Der Unterschied zwischen den beiden Kompetenzarten (competenza esclusiva und competenza concorrente) besteht u.a. darin, daß die Grundsätze der staatlichen Rechtsordnung vom Staat nicht besonders in Gesetzesform aufgestellt werden müssen, wie dies bei der Rahmengesetzgebung - zumindest was die staatlichen Rahmengesetze für die einfachen Regionen betrifft - erforderlich ist. Außerdem sind die Grundsätze der ersten Gruppe allgemeiner und abstrakter als die der zweiten Gruppe. Art. 9 des Gesetzes vom 10. 2. 1953 Nr. 62 bezeichnet die staatlichen Rahmengesetze, die für die einfachen Regionen erlassen werden, als "... leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale".

Neben diesen zwei Gruppen von Grundsätzen findet sich in der Verfassung eine große Zahl von Programmsätzen ⁷⁾. Es ist somit auch zu untersuchen, inwieweit der regionale Gesetzgeber hieran gebunden ist (vgl. S. 36).

3. Die Existenz einer Grundsatzpyramide

Auf Grund der verfassungsrechtlichen Neuerungen von 1948 (Vorrang der Verfassung vor den einfachen Gesetzen und Aufteilung der Gesetzgebung zwischen staatlichem Parla-

6) Art. 4 St.Sa. und Art. 5 und 12 St.TAA.: "principi stabiliti dalle leggi dello Stato"; im St.VdA. fehlt eine derartige Regelung, und die Fassung von Art. 17 St.Si. "... entro i limiti dei principi ... cui si informa la legislazione dello Stato" stellt einen Sonderfall dar (vgl. Paladin, Potestà, S. 181 ff.). Besonders klar ist die Fassung von Art. 5 St. FVG. "in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi nelle singole materie".

7) Hierzu vor allem Crisafulli, Costituzione, S. 35, der zwischen "principi generali programmatici" und "principi generali attuali" unterscheidet.

ment und Regionalräten) ist eine Rangordnung die notwendige Folge. Untergeordnete Normen dürfen weder in formeller noch in materieller Hinsicht mit übergeordneten Normen in Widerspruch stehen. Parallel zu dieser normativen Rangordnung, für deren Aufbau allein die formale Stellung einer gesetzlichen Bestimmung entscheidend ist (jede Norm der Verfassung geht jeder Norm eines einfachen Gesetzes vor), besteht noch eine Stufenordnung von Grundsätzen im weiten Sinne ⁸⁾. Für diese Einteilung ist lediglich der Inhalt, bzw. der Grad der Abstraktheit einer Bestimmung ausschlaggebend.

4. Allgemeine Grundsätze der Rechtsordnung

Als allgemeiner Grundsatz der Rechtsordnung (*principio generale dell'ordinamento*) wird eine Norm (oder eine Grundentscheidung im Sinne Bettis) angesehen, zu der man mittels fortlaufender Abstraktion von Normen des geltenden Rechts gelangt ⁹⁾. Mazziotti ¹⁰⁾ sagt, daß denjenigen Normen Grundsatzcharakter zukommt, die abstrakt die gleiche Rechtsfolge haben wie Normen, die keine Grundsätze sind und deren Tatbestand sich zu

8) Vignocchi, Il potere regolamentare, S. 23 ff.; neben der gerarchia formale besteht eine gerarchia sostanziale. Hierzu auch Wolff, Verwaltungsrecht, I, S. 111 (Rang und Werthöhe einer Norm); Crisafulli, Costituzione, S. 131; ders., III Convegno, S. 102 (gerarchia di contenuti).

9) Gasparri, Autonomia Sarda, S. 34 m.w.N.; La Barbera, Lineamenti, S. 279 f.; Virga, La Regione, S. 75 m.w.N. in FN. 17; Cajoli, Autonomia, 1952, S. 21; Crisafulli, Costituzione, S. 15; Larenz, Methodenlehre, S. 17 f., 129 f.; zur Rspr. vgl. C.c. 1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 586 ff., bes. S. 593: "quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento vigente". Betti, Interpretazione, S. 213 ff. spricht von "Grundentscheidungen", die keinen Normcharakter besitzen.

10) Mazziotti, Studi, S. 93; ebenso Giovenco, Principi, S. 457; Giannini, Analogia, S. 42 ff.

den Normen, die keine Grundsätze sind, wie Oberbegriff zu Unterbegriff (*genere a specie*) verhalten. Hinzu kommt noch, daß die Rechtsfolge des Grundsatzes in der Detailnorm modifiziert oder erweitert wird. Die allgemeinen Grundsätze müssen nicht notwendigerweise in einem Gesetz oder in der Verfassung enthalten sein; es gibt auch gesetzlich nicht festgelegte Grundsätze (*principi inespresi*) ¹¹⁾. Es handelt sich somit um geschriebene oder ungeschriebene Bestimmungen, aus denen sich logisch die geschriebenen oder ungeschriebenen Detailnormen ableiten lassen ¹²⁾.

Diese stark vereinfachende und rationalistisch gefärbte Darstellung, die sich mit der logischen Genealogie des Rechts (Begriffspyramide) von Puchta ¹³⁾ deckt, berücksichtigt allerdings weder das Element der Zeit (d. h. die Änderung einzelner Grundsätze und die hierdurch bedingten Auswirkungen auf die Detailnormen) ¹⁴⁾ und die Existenz von Programmsätzen ¹⁵⁾, noch die Ausnahmebestimmungen ¹⁶⁾ und die Schwierigkeiten, die sich bei der genauen Festlegung der allgemeinen Grundsätze ergeben. Die unterschiedlichen Aufstellungen der allgemeinen Grundsätze bei den einzelnen Autoren ¹⁷⁾ spiegeln

11) Giovenco, *Principi*, S. 461; Cesareo, 1957, S. 112 f.; Crisafulli, *Costituzione*, S. 131.

12) Paladin, *Potestà*, 126, 131 f.; Crisafulli, *Costituzione*, S. 15, 39, 41.

13) Vgl. Zippelius, *Wesen des Rechts*, S. 11.

14) So u.a. C.c. 1958 Nr. 7, G.C. 1958, S. 51 ff., S. 56.

15) Ein Vergleich des St. Alb. mit der heutigen Verf. läßt vor allem die große Anzahl von Programmsätzen erkennen. Vgl. u.a. Crisafulli, *Costituzione*, S. 29. Eine Bindung an die Programmsätze wird von Cesareo, *Autonomia*, S. 110 und Crisafulli, *Rtrdp.* 1951, S. 357 ff., 367 ff., bejaht.

16) Paladin, *Potestà*, S. 131 f.: Ausnahmebestimmungen (*norme a fattispecie esclusiva*) können nicht als Grundsätze angesehen werden. Näher: Paladin, *Potestà*, S. 133 und Giannini, *Analogia*, S. 43 und 67.

17) Mortati, *Istituzioni*, S. 788 ff.; Gasparri, *Autonomia* Sarda, S. 33; Cajoli, *Autonomia*, S. 19 f.; Mohrhoff, S. 46 ff.; Paladin, *Potestà*, S. 132 ff.

die Unsicherheit auf diesem Gebiet wider. Weiterhin ist auch zu berücksichtigen, daß es kein allgemein gültiges System von Kollisionsnormen für die Fälle gibt, in denen sich zwei Grundsätze widersprechen oder einander ausschließen¹⁸⁾. Trotz der bei der Feststellung eines allgemeinen Grundsatzes im Einzelfall auftretenden Schwierigkeiten ist von der Existenz einer derartigen "Grundsatzpyramide" auszugehen¹⁹⁾, da die angedeuteten Schwierigkeiten²⁰⁾ meines Erachtens nicht zu einer dogmatischen Unmöglichkeit führen, sondern vielmehr in Kauf zu nehmen sind, um das Ziel dieser Regelung - nämlich eine gewisse Kohärenz der Gesetzgebung - zu erreichen. Die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung, die sich manchmal mit den Bestimmungen der Verfassung decken²¹⁾, aber nicht mit diesen übereinstimmen müssen, stehen in

18) Vgl. hierzu C.c. 1958 Nr. 7, G.C. 1958, S. 51 ff., 56, 58; das Gericht verneint die Existenz zweier sich widersprechender Grundsätze aus logischen Gründen. Auf bestehende Widersprüche zwischen Grundsätzen weisen auch Giannini, G.C. 1956, S. 903 ff., 908 (Freiheit des Unternehmers - staatliche Bestrebungen, die sich gegen Monopole richten) und Paladin, Potestà, S. 132 (Antinomien beim gutgläubigen Erwerb und beim Widerruf von Verwaltungsakten) hin.

19) Tozzi, S. 756; Esposito, Consuetudine costituzionale, S. 13; bzgl. der Schwierigkeiten vgl. u.a. Betti, Teoria generale, S. 844 ff.; a.A. Pugliatti, Attività legislativa, S. 47 ff.; S. 56, der die Möglichkeit eines solchen Stufenbaues verneint.

20) Zur notwendigen Unschärfe der principi generali vgl. Betti, Interpretazione, S. 107; Mazziotti, Studi, S. 96.

21) Paladin, Potestà, S. 130, spricht in diesem Fall von "principi generali costituzionalizzati". Die Vorschrift, allgemeine Grundsätze zu beachten, ist daher nicht überflüssig; ebenso Mortati, Istituzioni, S. 788. Die Pflicht zur Beachtung der allgemeinen Grundsätze kann auch nicht allein aus Art. 5 Verf. (indivisibilità della Repubblica) gefolgert werden; gleichwohl dient die Einhaltung dieser Bindung der Erhaltung der einheitlichen Rechtsordnung (mantenimento dell'unità dell'ordinamento). Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 107 ff. erblickt in den Art. 2-5, 13 ff., 120, 139 Verf. solche allgemeine Grundsätze.

dieser gedachten Pyramide an der Spitze. Ob ein allgemeiner Grundsatz auch in der Verfassung enthalten ist, hat für die Region keine Bedeutung, da die regionale Gesetzgebung im Gegensatz zur einfachen staatlichen Gesetzgebung nicht nur an die Verfassung gebunden ist, sondern auch an diejenigen Grundsätze der staatlichen Rechtsordnung, die nicht in der Verfassung enthalten sind ²²⁾. Dies geht eindeutig aus den Statutsbestimmungen hervor (z.B. Art. 3 St.Sa. "... in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato ...") ²³⁾. Auf die äußerst umstrittene Existenz von überverfassungsrechtlichen Sätzen ("principi supercostituzionali"), die auch der Verfassungsgesetzgeber zu beachten hat, kann hier nicht eingegangen werden ²⁴⁾.

Da das vom staatlichen Parlament und den Regionalräten erlassene Recht nicht mehreren, getrennt nebeneinander stehenden Rechtsordnungen angehört, sondern das von der Region gesetzte Recht einen Teil der staatlichen Rechtsordnung darstellt und selbst in seiner Gesamtheit (Statut einschließlich der regionalen Gesetzgebung) eine hiervon abgeleitete Rechtsordnung bildet ²⁵⁾, sind die allgemeinen Grundsätze der staatlichen Rechtsordnung gleichzeitig auch die tragenden Grundsätze der abgeleiteten, regionalen Rechtsordnungen. Diejenigen allgemeinen Grundsätze der staatlichen Rechtsordnung, die auch Be-

22) C.c. 1962 Nr. 13, G.C. 1962, S. 126 ff., S. 141 und Cesareo, *Autonomia*, S. 113.

23) Ebenso Mazziotti, *Studi*, S. 101.

24) Dazu Crisafulli, *Gerarchia*, S. 799 und Groppali, *Il diritto naturale e la Corte costituzionale*, S. 38 ff.

25) C.c. 1956 Nr. 4, G.C. 1956, S. 575 ff., 577; C.c. 1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 586 ff., 590 ff., C.c. 1957 Nr. 44, G.C. 1957, S. 567 ff., 578, ... "unità dell'ordinamento giuridico dello Stato". Crisafulli, *III Convegno*, S. 86 (*Ordinamento totale e originario dello Stato (comunità) - ordinamento giuridico derivato*); ausführlich hierzu De Fina, *Autonomia legislativa*, S. 93 ff., S. 114 ff. und S. Romano, *Ordinamento*, S. 11 f.

standteil der regionalen Rechtsordnung sind, bilden das sogenannte "diritto regionale comune" im Gegensatz zum sogenannten "diritto regionale speciale" ²⁶⁾.

5.Grundsätze, die sich lediglich auf eine Materie beziehen, und staatliche Rahmengesetzgebung

Den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsordnung sind - wenn das Bild der Grundsatzpyramide beibehalten wird - diejenigen Grundsätze untergeordnet, die lediglich einzelne Rechtsgebiete beherrschen ²⁷⁾ ("principi fondamentali stabiliti ...", Art. 117 Verf.). Noch weiter unten - wiederum bildlich gesprochen - folgen die Sätze, welche die einzelnen Rechtsinstitute regeln. Auch aus dieser Einteilung ist ersichtlich, daß sich diese Gruppen von Grundsätzen nicht scharf voneinander trennen lassen und daß die Einordnung eines Satzes in eine dieser Gruppen bisweilen zweifelhaft sein kann. Die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung lassen sich nämlich nicht scharf von den Grundsätzen der einzelnen Rechtsgebiete trennen ²⁸⁾. Von dieser unscharfen und im Einzelfall fraglichen Abgrenzung sowie dem Grad der geforderten Allgemeinheit und Abstraktheit der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung wird aber der Umfang der regionalen Gesetzgebungsbefugnisse wesentlich beeinflußt. Unter diesem Gesichtspunkt ist auch der Versuch der Staatsanwaltschaft im Verfahren 1956 Nr. 6 ²⁹⁾ vor dem Verfassungsgericht zu sehen, demzufolge die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung mit den "in den

26) In diesem Sinne Crisafulli, III Convegno, S. 84.

27) C.c. 1961 Nr. 68, G.C. 1961 S. 1258 ff., 1271 "I principi dell'ordinamento giuridico non si identificano con i principi fissati dalle leggi dello Stato per singoli settori o per singole materie; ebenso Cesareo, Autonomia, S. 111; Cajoli, Autonomia, S. 21.

28) Das darf aber nicht zu einer Gleichsetzung von principi dell'ordinamento mit den principi stabiliti führen, worauf die h.L. (vgl. u.a. Bertoldi, S. 69 und Paladin, Potestà, S. 127) hinweist.

29) C.c. 1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 586 ff., 593.

staatlichen Gesetzen festgelegten Grundsätzen" identisch sein sollen. Das Verfassungsgericht führte hierzu jedoch aus, daß als Grundsätze der Rechtsordnung nur diejenigen Orientierungen und allgemeinen und grundsätzlichen Weisungen anzusehen seien, die sich aus dem systematischen Zusammenhang der Rechtsordnung und der ihr innewohnenden Vernünftigkeit ergeben.

Die Stellung eines Grundsatzes innerhalb der Grundsatzpyramide ist relativ. Jede Bestimmung (mit Ausnahme derjenigen, die in der Pyramide ganz oben oder ganz unten ihren Sitz haben) ist zugleich sowohl übergeordneter Grundsatz für die Bestimmungen der darunterliegenden Stufe als auch Detailregelung bezüglich eines übergeordneten Satzes ³⁰⁾. Für die Einordnung eines Satzes in dieses vor allem von der Begriffsjurisprudenz ³¹⁾ entwickelte Denkschema ist der mehr oder weniger große Grad der Abstraktheit des Inhalts und der Umfang des Anwendungsbereiches maßgebend.

Die allgemeinen Grundsätze, die Grundsätze der einzelnen Rechtsgebiete und die Prinzipien der einzelnen Rechtsinstitute gleichen sich in ihrem Aufbau, und es bestehen lediglich inhaltliche Unterschiede ³²⁾. Zur Feststellung, inwieweit ein Satz allgemein und abstrakt ist, kann nicht auf die betreffende Bestimmung - losgelöst von ihrer Stellung in der gesamten Rechtsordnung - abgestellt werden. Es ist vielmehr auf die systematische Interpretation ³³⁾ (interpretazione sistematica) zurück-

30) Giovenco, Principi, S. 457.

31) Zippelius, Wesen des Rechts, S. 11; Larenz, Methodenlehre, S. 17 ff.

32) Mazziotti, Studi, S. 68 und 100 mit FN. 13; Mortati, Istituzioni, S. 779; Giovenco, Principi, S. 461; Paladin, Potestà, S. 127; Crisafulli, G.C. 1958, S. 366 ff., 375; Amato, sindacato di costituzionalità, S. 161; a.A. Virga, La Regione, S. 78.

33) Pierandrei, Corte costituzionale, S. 927; Giovenco, Principi, S. 459; Mazziotti, Studi, S. 96.

zugreifen ³⁴⁾. Nach Betti ³⁵⁾ handelt es sich bei den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsordnung um den Ausdruck höchster Entscheidungen, welche die Grundlage der Rechtsordnung bilden. Sie bestimmen nicht nur das geltende Recht, sondern auch die Gesetzgebung.

6. Die mit dieser Regelung verfolgten Ziele

Durch die Bindung des regionalen Gesetzgebers an die principi generali (deren zumindest teilweise Kodifikation rechtlich zulässig und für die regionale Gesetzgebung opportun wäre) ³⁶⁾ und an die principi stabiliti per le singole materie werden vor allem folgende untereinander zusammenhängende Ziele erreicht:

a) Der staatliche Gesetzgeber kann eine inhaltliche Festlegung der regionalen Gesetzgebung erreichen, und Paladin spricht daher zu Recht von der Aufrechterhaltung eines gemeinsamen harmonischen Systems von Normen ("salvaguardare l'armonia del comune sistema normativo") ³⁷⁾. Tozzi ³⁸⁾ stellt fest, daß der Bestand der verfassungsrechtlichen Ordnung des Staates gesichert werden soll, und nach Giovenco ³⁹⁾ dient die Regelung dazu, Störungen der gefestigten Rechtsordnung durch regionale Betätigungen zu vermeiden. Dieser Gedanke wird auch vom Verfassungsgericht ⁴⁰⁾ vertreten. Durch die

³⁴⁾Tozzi, S. 760.

³⁵⁾Betti, Teoria generale, S. 851 "ma come somme valutazioni normative ... costituenti il fondamento dell'ordine giuridico"; ders., Interpretazione, S. 212-218; nach Mazziotti, Studi, S. 95, handelt es sich um eine Entscheidung politischer Art ("giudizio lato sensu politico").

³⁶⁾Was nach Mazziotti, Studi, S. 102, zur Einschränkung der zweifelhaften Fälle führen würde.

³⁷⁾Paladin, Potestà, S. 134; ebenso Pierandrei, Corte costituzionale, S. 922.

³⁸⁾Tozzi, S. 750 "rivolti ad assicurare la stabilità di un determinato regime costituzionale".

³⁹⁾Giovenco, Principi, S. 465.

⁴⁰⁾C.c. 1958 Nr. 25, G.C. 1958, S. 99 ff., 102; C.c. 1961 Nr. 34, G.C. 1961, S. 619 ff., 627.

Rahmengesetzgebung, deren Bindungen für die Regionen einschneidender sind, wird außerdem erreicht, daß im italienischen Staatsgebiet nicht allzu unterschiedliche Regelungen erlassen werden und daß der Interessens-
gegensatz zwischen den einzelnen Regionen nicht auf Grund unterschiedlicher Rechtslage zu stark wird ⁴¹⁾.

Falls der staatliche Gesetzgeber Grundsätze aufstellt, kann er indirekt Interessen des Staates wahren, und eine Art von Ermessenskontrolle wird vorweggenommen ⁴²⁾. Dies tritt beispielsweise in der Entscheidung 1956 Nr. 6 des Verfassungsgerichtes deutlich hervor, in der das Erfordernis der Eintragung in eine Handwerksrolle als eine mit den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsordnung in Widerspruch stehende Maßnahme für verfassungswidrig erklärt wird ⁴³⁾. Aus diesem Zusammenhang zwischen allgemeinen Grundsätzen der Rechtsordnung und staatlichen Interessen kann zwar gefolgert werden, daß diese Grundsätze in der Regel staatlichen Interessen dienen, nicht aber, daß jeder Fall eines staatlichen Interesses unter einen Grundsatz subsummierbar sein muß.

b) Der staatlichen Einheit (Art. 5 Verf.) entspricht eine einzige gemeinsame Rechtsordnung, deren Grundsätze auch für den regionalen Gesetzgeber bindend sind ⁴⁴⁾.

c) Falls die ausdrückliche Normierung der Grundsätze bezüglich einzelner Materien (= Rahmengesetze) für das Tätigwerden der regionalen Gesetzgeber erforder-

41) Mazziotti, Studi, S. 99.

42) Auf diesen Zusammenhang zwischen "interesse" und "principi" weisen auch Gizzi, III Convegno, S. 519; Miele, Commentario, II, S. 305, und Paladin, Potestà, S. 19 ff., hin.

43) C.c. 1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 586 ff., 593.

44) Vgl. näher Mazziotti, Studi, S. 97 und 112.

lich ist, kann durch den Nichterlaß dieser staatlichen Grundsätze eine regionale Gesetzgebung auf einem bestimmten Gebiet verhindert werden (vgl. S. 40).

Als 1954 die Zone A von Triest endgültig zu Italien kam, wurde nicht die Geltung des italienischen Rechts in seiner Gesamtheit, sondern nur die der allgemeinen Grundsätze der italienischen Rechtsordnung bestimmt ⁴⁵⁾. Auf diese Weise wurde die staatliche Einheit besonders manifestiert und erreicht, daß einheitliche Grundsätze trotz unterschiedlicher Detailregelung auch in diesen Gebieten galten.

Je weitreichender und umfangreicher die staatlichen Bindungen sind, desto besser können staatliche Gesamtziele erreicht werden. Wenn jedoch dem regionalen Geber kein Raum für gesetzgeberische Entscheidungen größeren Umfanges eingeräumt wird, können die Ziele, die durch die Bildung von Regionen und die Einräumung von Gesetzgebungsbefugnissen erreicht werden sollen, nicht verwirklicht werden. Wie zur Zeit des Frühliberalismus und des Frühkonstitutionalismus der Richter durch die begrifflich-logische Methode jederzeit kontrollierbar war ⁴⁶⁾, so wird durch die Bindung an die mehr oder weniger detaillierten Grundsätze die Freiheit der Region in der Gesetzgebung stark eingeschränkt.

II. Allgemeine Grundsätze der Rechtsordnung

1. Allgemeine Grundsätze der Rechtsordnung und Einheit der staatlichen Rechtsordnung

Sowohl die einfachen Regionen ⁴⁷⁾ als auch die Regionen

⁴⁵⁾ Art. 1 des Dekretes v. 3.3.1955 Nr. 100 des Generalkommissars der italienischen Regierung für das Gebiet von Triest; ausführlicher hierzu Crisafulli, *Principi generali e ordinamento vigente a Trieste*, Rtrdp. 1955, S. 189 ff.

⁴⁶⁾ Zippelius, *Wesen des Rechts*, S. 14.

⁴⁷⁾ Mortati, *Limiti*, S. 30; Paladini, *Potestà*, S. 113 und h.L.

mit Sonderstatut sind an die Beachtung der Grundsätze der Rechtsordnung gebunden, da das vom staatlichen Parlament und von den Regionen erlassene Recht zusammen einer Rechtsordnung angehören ⁴⁸⁾. Es handelt sich hierbei nach Cesareo ⁴⁹⁾ um eine natürliche Begrenzung der regionalen Gesetzgebung in einem Einheitsstaat (limite naturale in un Stato unitario), die auch für Sizilien gilt, selbst wenn dies in Art. 14 St.Si. nicht besonders ausgesprochen wird ⁵⁰⁾. Giovenco sagt in Übereinstimmung hierzu, daß der regionale Gesetzgeber nur innerhalb des Systems, nicht aber gegen dasselbe Gesetze erlassen darf. Die Region Sizilien kann daher keine vom Staat losgelöste eigene Rechtsordnung aufbauen ⁵¹⁾. Lediglich eine frühe Entscheidung der Alta Corte ⁵²⁾, die noch vom Bestand zweier getrennter Rechtsordnungen ausgeht, verneinte sowohl die Bindung an die italienische Verfassung als auch an die allgemeinen Grundsätze der (italienischen) Rechtsordnung.

48) Paladin, Potestà, S. 135 ff.; Mohrhoff, S. 40; Balladore Pallieri, Diritto costituzionale, S. 301 ff. A.A. die anfängliche Rspr. der Alta Corte (19.7.1948 - 10.9.1948 Nr. 4 (DAC. I, S. 39 ff., S. 41 "chiamata (das Gericht!) a dirimere conflitti fra due ordinamenti giuridici"). Im Sinne der h.L. aber die Entscheidung 23.12.1950-13.4.1951 Nr. 29 (DAC. I, S. 464 ff., 471).

49) Cesareo, Autonomia, S. 111 f.; ebenso Mazziotti, Studi, S. 97, der neben der Aufrechterhaltung der formalen und systematischen Rechtseinheit auf die Unabänderbarkeit derjenigen Grundsätze hinweist, welche die wesentlichen und ständigen gemeinsamen Interessen der Gruppe schützen. Falls diese Interessen nicht in den allg. Grundsätzen der Rechtsordnung ihren Ausdruck gefunden haben, wird ihre Beachtung bei der Ermessenskontrolle überprüft (Art. 127 IV Verf.).

50) Vgl. oben FN. 4 und Mortati, Istituzioni, S. 788 mit FN. 2 ("conservazione dell'unità dello Stato").

51) Giovenco, Principi, S. 463.

52) A.C. 19.7.1948-10.9.1948 Nr. 4 (DAC. I, S. 39 ff., 41), worin die Bindung an die allg. Grundsätze der Rechtsordnung in Fällen der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit mit der Begründung verneint wird, daß die sizilianische Gesetzgebung eine eigene unabhängige Rechtsordnung bildet. Ähnlich auch die Entscheidung 18.3.1950-4.7.1950 Nr. 16 (DAC. I, S. 261 ff., 264).

Das Verfassungsgericht ⁵³⁾ stellt jetzt hierzu fest, daß durch die Beachtung dieser Grundsätze der Zusammenhang der einzelnen Teile des Staates mit dem Staat gewahrt wird und daß die Bindung an die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung eine unabdingbare Voraussetzung für die staatliche Einheit darstellt ⁵⁴⁾.

Lediglich in den ersten Jahren des Bestehens der Region Sizilien stand ein Teil der Lehre ⁵⁵⁾ auf dem Standpunkt, daß Art. 14 St.Si. wörtlich zu interpretieren sei und daß deshalb eine Bindung an diejenigen allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung, die nicht in der Verfassung enthalten sind, für die ausschließliche Gesetzgebung Siziliens nicht bestehe. Nach dieser Ansicht nimmt Sizilien eine Sonderstellung gegenüber den übrigen Sonderregionen ein, und die Gesetzgebung nach Art. 14 St.Si. darf nicht mit der sogenannten ausschließlichen Gesetzgebung der übrigen Regionen (Art. 3 St.Sa.; Art. 2 St.VdA.; Art. 4 St.TAA.; Art. 5 FVG) gleichgesetzt werden ⁵⁶⁾. Auf Grund von Art. 5 Verf. und infolge der mangelhaften Redaktion des sizilianischen Statuts ist aber auch für Sizilien vom Bestand einer solchen Bindung auszugehen.

2. Wesen und Aufbau der allgemeinen Grundsätze

Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten ist die Frage, ob durch die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung, denen die h.L. ⁵⁷⁾ Rechtsnormcharakter zuspricht, die regionale Gesetzgebung lediglich begrenzt wird ("mero limite delle leggi regionali") oder ob durch die allge-

⁵³⁾C.c. 1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 586 ff., 590 ff.

⁵⁴⁾Vgl. Atti, S. 5322 ff. und Miele, Commentario, II, S. 301 f.

⁵⁵⁾Vgl. FN. 4 und De Fina, Autonomia legislativa, S. 207 ff.

⁵⁶⁾So u.a. De Gennaro, Scritti, I, S. 533-539 m.w.N.

⁵⁷⁾Mazziotti, Studi, S. 109; Paladin, Potestà, S. 150 f., S. 169; Cajoli, Autonomia, S. 41; Miele, Commentario, S. 310; a.A. allerdings Betti, Interpretazione, S. 47ff.; Rizzi, La Regione, S. 22; De Gennaro, Scritti, I, S. 536 und 551; Cascio Orlando, Dir. pubbl. Reg. siz. 1949, S. 247.

meinen Grundsätze die Regionalgesetzgebung auch inhaltlich bestimmt wird ("idoneità a determinare positivamente lo sviluppo della legislazione locale")⁵⁸⁾. Im ersten Fall wird der lokale Gesetzgeber in seinen Befugnissen gleichsam von außen her beschränkt, während er im zweiten Fall verpflichtet ist, Gesetze mit einem bestimmten Inhalt zu erlassen. Mazziotti⁵⁹⁾ sagt hierzu, daß der Umfang regionaler Gesetzgebung sowohl negativ beschränkt wird, als auch positive Pflichten zum Erlaß der Gesetze mit einem bestimmten Inhalt bestehen. Denn ebenso wie das staatliche Parlament bei der Ausübung der einfachen Gesetzgebung in positiver Weise durch die Verfassungsbestimmungen gebunden wird⁶⁰⁾, ist auch der Regionalgesetzgeber an diese positive Grenze der allgemeinen Grundsätze gebunden. Eine rein negative Begrenzung wurde auch von Ruini in der Verfassungsgebenden Versammlung als unzulänglich angesehen und daher abgelehnt⁶¹⁾. Nicht nur Verstöße gegen diese Bindungen (unter dem negativen und positiven Aspekt), sondern auch Unterlassungen der Regionalräte können Verletzungen im Sinne von Art. 126 I Verf., bzw. den ent-

58) Hierzu näher Mazziotti, Studi, S. 103. Im Sinne einer rein negativen Begrenzung sprechen sich folgende Autoren aus: Mohrhoff, S. 42; Galeotti, Rtrdp. 1952, S. 102 und Sica, Contributo, S. 88 f. ("posizione esterna dei principi nei riguardi dell'esercizio del potere legislativo"), 102 ff. Sica stellt fest, daß bei der Annahme auch einer positiven Bindung durch die allg. Grundsätze die regionale Gesetzgebung auf dem Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebung in Wirklichkeit nur eine Ausführungsgesetzgebung darstellt.

59) Mazziotti, Studi, S. 104, 107; De Fina, Autonomia legislativa, S. 225 f.; Giovenco, Principi, S. 464; Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 152; Tozzi, S. 757. A.A. die in der vorhergehenden FN. genannten Autoren sowie Balladore Pallieri, Diritto costituzionale (1964) S. 364 und Gizzi, Riv. amm., 1959, S. 235, 238 m.w.N.

60) Vgl. u.a. Crisafulli, Scritti in onore di S. Romano, I, S. 676; Mortati, Istituzioni, S. 717 f.; ein Hinweis in diesem Sinne findet sich auch in der Verfassungsrechtspr. (C.c. 1957 Nr. 61, G.C. 1957, S. 695 ff., 703).

61) Carullo, S. 397 ff. m.w.N.

sprechenden Vorschriften der Sonderstatute ⁶²⁾ darstellen und die Auflösung des Regionalrats zur Folge haben ⁶³⁾ (vgl. hierzu S. 154).

Das Verfassungsgericht ⁶⁴⁾ weist darauf hin, daß lediglich der regionale, nicht jedoch der staatliche Gesetzgeber zur Beachtung derjenigen allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung verpflichtet ist, die nicht besonders in der Verfassung formuliert sind. Falls der staatliche Gesetzgeber jedoch in bestimmten Fällen, die eine Ausnahme darstellen, von einem allgemeinen Grundsatz der Rechtsordnung abweicht, dann hat dies noch keinen Einfluß auf die allgemeine Geltung dieses Grundsatzes, so daß der regionale Gesetzgeber nicht in der Weise vorgehen kann wie der staatliche ⁶⁵⁾. Falls jedoch der staatliche Gesetzgeber des öfteren von einem allgemeinen Grundsatz der Rechtsordnung abweicht, ist zu prüfen, ob nicht in der neuen Regelung ein geänderter allgemeiner Grundsatz der Rechtsordnung zu erblicken ist.

Der dynamische Charakter der Grundsätze wird von der Alta Corte ⁶⁶⁾, der Corte costituzionale ⁶⁷⁾ und der Lehre ⁶⁸⁾ betont.

62) Art. 8 St.Si.; Art. 50 St.Sa.; Art. 48 St.VdA.; Art. 27 und 43 I St.TAA.; Art. 22 St.FVG.

63) Galeotti, Osservazioni, S. 105 mit FN. 45; Virga, La Regione, S. 77; Amorth, La costituzione italiana, S. 97; Mazziotti, Studi, S. 105 mit FN. 21. Vgl. Art. 10 des G. v. 10.2.1953 Nr. 62.

64) C.c. Nr. 13, G.C. 1962, S. 126 ff., 139 f.

65) A.A. Gasparri, IV Convegno, S. 125 f., der bei einem Grundsatz keine Ausnahmen zuläßt.

66) A.C. 17.5.1951-1.10.1952 Nr. 43, (DAC. II, S. 739 ff., S. 742): die regionale Gesetzgebung Siziliens muß den abstrakten Grundsätzen entsprechen, von denen sich die staatliche Gesetzgebung leiten läßt "nel suo dinamico sviluppo".

67) C.c. 1958 Nr. 7, G.C. 1958, S. 51 ff., S. 58. In dieser Entscheidung findet sich auch ein Hinweis auf die Schwierigkeiten, die bei der Formulierung eines allg. Grundsatzes zu überwinden sind. Diese Schwierigkeiten rühren u.a. von der ständigen Weiterentwicklung der Rechtsordnung her.

68) Tozzi, S. 757; Gizzi, Riv. amm. 1959, S. 232; Mortati, Istituzioni, S. 778 "La funzione di indirizzare le manifestazioni legislativi della regione".

3. Das Auffinden der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung

Von besonderer Bedeutung für die Region ist die Frage, wie man zur Konkretisierung der allgemeinen Grundsätze gelangt, wer für den Erlass dieser Grundsätze zuständig ist und wer die regionale Gesetzgebung auf ihre Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen überprüft.

a) Das geltende Recht als Grundlage der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung

Daß die allgemeinen Grundsätze dem geltenden Recht - sei es geschrieben oder ungeschrieben - und nicht einem einzelnen Gesetz, das eine Abweichung von einem allgemeinen Grundsatz bildet, zu entnehmen sind, wurde schon ausgeführt. Dies schließt jedoch nicht aus, daß unter Umständen eine Bestimmung, die in einem einfachen staatlichen Gesetz enthalten ist, einen allgemeinen Grundsatz der Rechtsordnung verkörpert oder daß ein Grundsatz einer Materie gleichzeitig auch einen allgemeinen Grundsatz der Rechtsordnung darstellt ⁶⁹⁾. Ausgangspunkt für die Konkretisierung allgemeiner Grundsätze ist das geltende Recht und nicht ein irgendwie geartetes Naturrecht ⁷⁰⁾ oder die allgemeine Rechtslehre (teoria generale del diritto) ⁷¹⁾. Die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung müssen sich aber nicht mit den in der Verfassung enthaltenen Grundsätzen decken ⁷²⁾. Crisafulli ⁷³⁾ weist zu Recht darauf hin, daß die Gesamtheit der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung einem ständigen Wandel durch die Rechtsentwicklung unterworfen ist und daß

69) Cajoli, *Autonomia*, S. 21; Crisafulli, *Riv.int.fil.dir.* 1941, S. 230; Cesareo, *II Convegno*, S. 79; C.c. 1961 Nr. 73, G.C. 1961, S. 1316, 1324.

70) Vgl. Groppali, *Il diritto naturale e la Corte costituzionale*, S. 38 ff.

71) In diesem Sinne Paladin, *Potestà*, S. 131.

72) Martines, *Questioni*, S. 225; Princivalle, *Nuova Rass.* 1962, S. 1899; Paladin, *Potestà*, S. 130.

73) Crisafulli, *Rtrdp.* 1960, S. 283; *Avvocatura*, I, S. 551; C.c. 1958 Nr. 7, G.C. 1958, S. 51 ff., 55 f.

es sich somit um eine veränderliche Beschränkung regionaler Befugnisse handelt ("limite mobile"). Hierdurch bedingte Verstöße des regionalen Gesetzgebers gegen neue allgemeine Grundsätze der Rechtsordnung können noch nicht beim "controllo preventivo" (nach Art. 127 Verf.), sondern erst bei einem etwaigen "controllo successivo in via incidentale" beseitigt werden ⁷⁴⁾.

b) Die Bildung neuer Grundsätze

Für den Erlass neuer allgemeiner Grundsätze ist das Parlament zuständig ⁷⁵⁾. Die Notwendigkeit des Erlasses neuer Grundsätze kann nicht mit der Behauptung beseitigt werden, daß die Grundsätze dem geltenden Recht zu entnehmen sind. Entsprechend der Rechtsfortbildung können sich auch die allgemeinen Grundsätze ändern ⁷⁶⁾, was - wie schon angedeutet - unter Umständen zur Erklärung der Verfassungswidrigkeit regionaler Normen in einem Verfahren "in via incidentale" führen kann ⁷⁷⁾. Falls man von der Unveränderlichkeit der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung ausginge, wäre der regio-

74) Vgl. die Regelung in Art. 10 G. v. 10.2.1953 Nr. 62 bzgl. regionaler Rahmengesetzgebung.

75) Das Parlament, d.h. der staatliche Gesetzgeber, und nicht das Verfassungsgericht. In diesem Sinne sprechen sich Mazziotti, Studi, S. 97, 102; Tozzi, S. 762; Crisafulli, Gerarchia, S. 806; Mortati, Istituzioni, S. 783 f. aus. Mortati lehnt wie die h.L. auch eine Kodifizierung durch den regionalen Gesetzgeber ab und verneint aus diesem Grunde regionale Gesetzgebung auf den Gebieten der Rahmengesetzgebung vor dem Erlass der staatlichen Rahmengesetze.

76) Dies ist auch die Ansicht des Verfassungsgerichts (1958 Nr. 7, G.C. 1958, S. 51 ff., 57 f.); die Berücksichtigung von Tendenzen einer Rechtsentwicklung ist aber solange ausgeschlossen, als diese noch keinen Eingang in das positive Recht gefunden haben. Ebenso Avvocatura, S. 551 f.

77) In diesem Sinne die st. Rspr. des VerfG. und die h.L. (Vgl. Crisafulli, Lezioni, S. 367 und Avvocatura, I, S. 552 ff.). Vgl. auch FN. 74.

nale Gesetzgeber für alle Zukunft an die Grundsätze aus dem Jahre 1949 gebunden. Sofern das Parlament nicht durch verfassungsrechtliche Grundsätze eingeschränkt wird, kann es seine Entscheidungen frei treffen. Die Zusammenstellung der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung in einem Gesetz wäre möglich ⁷⁸⁾ und aus Gründen der Rechtssicherheit auch wünschenswert. Schwierig ist allerdings die Frage zu lösen, wie der parlamentarische Erlaß von Grundsätzen von der Frage getrennt werden kann, ob eine bestimmte gesetzliche Bestimmung Grundsatzcharakter besitzt oder nicht. Diese zweite Frage ist für die Region ebenso bedeutsam wie die erste, wird aber - wie unten (S.30 f) ausgeführt - nicht vom Parlament, sondern vom Verfassungsgericht entschieden. Ausgehend von der Gewaltenteilung ist festzustellen, daß die Rechtsetzung dem Parlament, die Rechtsanwendung im Einzelfall (einschließlich der Interpretation) dem Verfassungsgericht zukommt. Dem steht nicht entgegen, daß neben der parlamentarischen Zuständigkeit für den Erlaß allgemeiner Grundsätze der Rechtsordnung sich diese auch im Laufe der Zeit durch die Rechtsprechung herausbilden können ⁷⁹⁾. Auch Tarifverträge vermögen zur Bildung allgemeiner Grundsätze der Rechtsordnung beizutragen ⁸⁰⁾.

4. Die Rolle des Verfassungsgerichts bei der Festlegung der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung

Eine Überprüfung durch das Verfassungsgericht, ob die Aufstellung eines allgemeinen Grundsatzes der Rechtsordnung ⁸¹⁾ durch den Staat rechtsmißbräuchlich ist,

78)Vgl. hierzu Virga, La Regione, S. 75 mit FN. 18 und Crisafulli, Jus, 1940, S. 199 ff.

79)Bo Betti, Interpretazione, S. 218 ff.

80)C.c. 1958 Nr. 7, G.C. 1958, S. 51 ff., 57 f.

81)Nach Betti, Interpretazione, S. 108, handelt es sich hierbei um einen Fall der authentischen Interpretation (interpretazione autentica).

stellt grundsätzlich eine politische Wertentscheidung und keine rein juristische Frage dar ⁸²⁾, weshalb Mazziotti auch die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtes ablehnt ⁸³⁾. In den Fällen, in denen der staatliche Gesetzgeber die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung durch Gesetze festlegt, ist er selbst in Fällen der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit an staatliche Gesetze gebunden, soweit sie allgemeine Grundsätze der Rechtsordnung enthalten. Diese Tatsache zeigt, daß der Begriff "competenza esclusiva" relativ ist und daß die Bezeichnung nicht wörtlich verstanden werden darf.

Der Ansicht, daß die schon implizit in der Rechtsordnung enthaltenen Grundsätze durch die staatliche Normierung lediglich deklaratorisch festgelegt werden, kann nicht gefolgt werden, da der staatliche Gesetzgeber frei sein muß, Grundsätze zu formulieren, die der geltenden staatlichen Gesetzgebung noch nicht zu entnehmen sind, und von bereits formulierten Grundsätzen abzuweichen. Er darf aber bei der Festlegung der allgemeinen Grundsätze nicht so weit gehen, wie es ihm nach Art. 117 Verf. für die Rahmengesetze der konkurrierenden Gesetzgebung gestattet ist (vgl. S. 17). Falls für die Regelung einer bestimmten Materie kein allgemeiner Grundsatz besteht, ist die Region auf den Gebieten der ausschließlichen Gesetzgebung im Rahmen der Verfassung frei. Unberührt hiervon bleibt aber - zumindest für den Teil der Lehre, der Interessenverstöße nicht mit Verstößen gegen die Rechtsgrundsätze gleichsetzt - die Überprüfung nach Art. 127 Verf. durch das Parlament, die sich auf den Verstoß gegen staatliche Interessen bezieht.

82) Mazziotti, Studi, S. 103, spricht von politischen Entscheidungen, welche die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtes überschreiten.

83) Mazziotti, Studi, S. 103.

5. Verfassungsgerichtliche Überprüfung regionaler Gesetze

Die Überprüfung regionaler Gesetze daraufhin, ob die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung beachtet wurden, bereitet in den Fällen Schwierigkeiten, in denen es sich um nicht in der Verfassung enthaltene Grundsätze (*principi non costituzionalizzati*) handelt. Die verfassungsgerichtliche Interpretation hat davon auszugehen, daß durch diese Bindung die Abwandlung oder Beseitigung wesentlicher Grundsätze der staatlichen Rechtsordnung seitens der Region vermieden werden soll ⁸⁴⁾.

Der in den Sonderstatuten ⁸⁵⁾ gebrauchte Ausdruck "armonia" ist in der italienischen juristischen Terminologie neu. Ebenso wie im Deutschen bedeutet er Ebenmaß, Zusammenstimmen, Einklang und Anpassung der Teile an das Ganze. Giovenco ⁸⁶⁾ weist auf das angestrebte Ebenmaß (*euritmia*) der verschiedenen Rechtsquellen hin, die zusammen die staatliche Rechtsordnung bilden. Armonia bedeutet eine weniger starke Bindung als "conformità". Gewisse Abweichungen und Ausgestaltungen der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung sind daher zulässig. Das Verfassungsgericht bestätigt diese Auffassung; es hat sogar Ausnahmen von der allgemeinen Bindung an die allgemeinen

84)Paladin, Potestà, S. 134.

85)Art. 3 St.Sa.; Art. 2 St.VdA.; Art. 4 St.TAA.; Art. 4 St. FVG. Im St.Si. fehlt eine derartige Begrenzung, und den einfachen Regionen ist keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz eingeräumt. Lediglich Art. 123 Abs. 1 Verf. bestimmt, daß die Statute der einfachen Regionen in Einklang (*armonia*) mit der Verfassung und den Gesetzen der Republik zu stehen haben.

86)Giovenco, Principi, S. 465.

Grundsätze zugelassen 87).

In der Literatur finden sich Aufstellungen der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung 88), die mehr oder weniger voneinander abweichen und sich nach der Einstellung der verschiedenen Autoren zu den regionalen Befugnissen richten.

Die Entscheidung des Verfassungsgerichts ist oft eine Auswahl zwischen zwei allgemeinen Grundsätzen und nähert sich somit parlamentarischen Ermessensentscheidungen (Ermessen und Funktion des Parlaments). Sofern die Alta Corte nicht lediglich durch eine Verweisung auf eine staatliche Rechtsnorm 89) das Problem gelöst hat, geht sie davon aus, daß die allgemeinen Grundsätze nicht nur in bezug auf ein einziges staatliches Gesetz zu sehen sind, da sich sonst die regionale Gesetzgebung in eine (materielle) Verordnungsgebung verwandeln würde 90). Ähnlich ist die Rechtsprechung der Corte costituzionale 91), die besagt, daß die allgemeinen Grundsätze feste Orientierungspunkte 92) in der Gesetzgebung sowie bei der In-

87) z.B. Maso chiuso in Südtirol zu Art. 108 Verf. (C.c. 1956 Nr. 4, G.C. 1956, S. 575 ff., 578 ff.) und Verbot rückwirkender Gesetze (irretroattività della legge) (C.c. 1957 Nr. 42, G.C. 1957, S. 516 ff., 523). Solche Ausnahmen von der Bindung der Region an die allg. Grundsätze der Rechtsordnung werden auch von der Lehre zugelassen, vgl. u.a. Cesareo, Autonomia, S. 113.

88) z.B. Cesareo, Autonomia, S. 151 ff.; Mohrhoff, S. 45 ff.; Princivalle, Nuova Rass. 1962, S. 1899.

89) So z.B. die Entscheidung A.C. 15.7.1953-24.8.1953 Nr. 70 (DAC., II, S. 1110 ff., 1113 f.) bzgl. eines Gesetzes der Region Sizilien, das für verfassungswidrig erklärt wird, da es bei der Agrarreform eine Besteuerung des Arbeitslohnes vorsah.

90) In diesem Sinne A.C. 10.4.1953-3.11.1953 Nr. 66 (DAC., II, S. 1052 ff.).

91) C.c. 1961 Nr. 68, G.C. 1961, S. 1258 ff., 1270 f. (Grundsätze eines bestimmten Rechtsgebietes binden den regionalen Gesetzgeber auf dem Gebiet der ausschließl. Gesetzgebung (potestà legislativa primaria) nicht.

92) C.c. 1962 Nr. 13, G.C. 1962, S. 126 ff., 144 f. ("costituiscono dei punti costanti di orientamento nella legislazione e nella interpretazione ed applicazione che delle leggi fanno la giurisprudenza e la prassi").

terpretation und bei der Anwendung durch die Rechtsprechung und Praxis darstellen. Diese Orientierungspunkte haben Anspruch darauf, zu den allgemeinen Grundsätzen der staatlichen Rechtsprechung gezählt zu werden. Bei der Frage, ob die Region die allgemeinen Grundsätze beachtet hat, handelt es sich nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes um eine Rechtsfrage, und zwar auch dann, wenn die allgemeinen Grundsätze nicht in einem Gesetz enthalten sind und sich die gerichtliche Tätigkeit nicht lediglich auf eine einfache Gegenüberstellung zweier Normen beschränkt. Die Verletzung der Grundsätze der Rechtsordnung wird der Nichtbeachtung des räumlichen Regelungsbereiches und der Materieüberschreitung gleichgesetzt und stellt einen Fall der Unzuständigkeit oder fehlenden Kompetenz (incompetenza) dar ⁹³⁾. Beispiele für die Feststellung solcher allgemeiner Grundsätze der Rechtsordnung finden sich in einer Reihe von Urteilen dieses Gerichts ⁹⁴⁾.

Durch die Qualifizierung einer Rechtsnormals einem allgemeinen Grundsatz kann unter Umständen die regionale Ge-

93) So h.L. (Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 278) und Rspr. des Verfassungsgerichtes. Vgl. S. .Die Anfechtung regionaler Gesetze richtet sich nach Art. 127 Verf., Art. 33 St.Sa.; Art. 31 St.VdA.; Art. 49 St.TAA.; Art. 29 St.FVG.

94) Vgl. z.B.: C.c. 1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 586 ff., 594 (die grundsätzliche Freiheit bei der Ausbildung von Handwerkern stellt einen allg. Grundsatz der Rechtsordnung dar; insoweit ein regionales Gesetz diese Freiheit einschränkt, wird es für verfassungswidrig erklärt); C.c. 1957 Nr. 44, G.C. 1957, S. 567 ff., 578 (Verbot rückwirkender Gesetze); C.c. 1958 Nr. 61, G.C. 1958, S. 913 ff., 917 (die Gesetze müssen allgemein sein); C.c. 1962 Nr. 13, G.C. 1962, S. 126 ff., 140 und C.c. 1965 Nr. 59, G.C. 1965, S. 745 ff., 756 (Einhaltung des "giusto procedimento"). In anderen Fällen wird die Geltung eines allg. Grundsatzes der Rechtsordnung abgelehnt: C.c. 1958 Nr. 7, G.C. 1958, S. 31 ff., 58; C.c. 1959 Nr. 11, G.C. 1959, S. 279 ff., 284 ff. (bzgl. der Übertragung von Verwaltungsbefugnissen durch regionale Gesetze "la Corte non ritiene che vi sia un principio costituzionale ...").

setzung auf einem Gebiet ausgeschaltet werden. So weist Amato ⁹⁵⁾ darauf hin, daß bestimmte staatliche Interessen (z.B. Einheitlichkeit der Gesetzgebung), die keinen allgemeinen Grundsatz der Rechtsordnung darstellen, durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichts zum Grundsatz erhoben werden können und somit die regionale Gesetzgebung binden. Als Beispiel hierfür ist die Entscheidung 1960 Nr. 32 ⁹⁶⁾ zu nennen, in der erklärt wird, daß "der Gebrauch der Sprache (es handelt sich um ein Provinzialgesetz von Bozen) eine der schwierigen Materien darstellt, bei denen aus Gründen der staatlichen Einheit und des Gleichheitssatzes die ausschließliche Zuständigkeit des staatlichen Gesetzgebers notwendig ist". In dieser Entscheidung zeigt sich die enge Verbindung zwischen "principi" und "interesse nazionale", auf die später (S.115) noch eingegangen wird.

6. Die Bindung an die Wirtschafts- und Sozialreformen als Sonderfall der Bindung an die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung

Einen Sonderfall ⁹⁷⁾ der Bindung an die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung stellt die Beachtung der grundlegenden Normen der Wirtschafts- und Sozialreformen dar ⁹⁸⁾

95) Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 219.

96) C.c. 1960 Nr. 32, G.C. 1960, S. 537 ff., 562; ähnlich auch C.c. 1963 Nr. 128; G.C. 1963, S. 1411 ff., 1428.

97) Cesareo, Autonomia, S. 115 f; Virga, Diritto costituzionale, S. 439; Paladini, Potestà, S. 154; Mortati, Istituzioni, S. 791, betont den Zusammenhang mit der "unità politica". Im Gegensatz hierzu erblickt Cajoli, Autonomia, S. 22, in dieser Regelung lediglich einen Unterfall der principi generali.

98) Art. 14 St.Si.; Art. 3 St.Sa.; Art. 2 St.VdA.; Art. 4 und 11 St.TAA.; Art. 4 St.FVG. Eine derartige Bestimmung fehlt bei den einfachen Regionen, da diesen nur konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse eingeräumt sind. Zur abweichenden Fassung des sizilianischen Statuts vgl. Virga, La Regione, S. 111 mit FN. 20. Aber auch hier ist davon auszugehen, daß mittels einfacher staatlicher Gesetze derartige Reformen getroffen werden können und daß hierzu - ungeachtet des entgegenstehenden Wortlautes von Art. 14 St.Si. - keine Gesetze der Verfassungsgebenden Versammlung notwendig sind (So schon Olivieri Sangiacomo, S. 20).

Diese Bestimmung dient dazu, ohne Rücksicht auf die in der Verfassung vorgenommene Materieverteilung die staatliche Einflußnahme auf die ausschließliche Gesetzgebung auf dem Gebiet der Landwirtschaft sicherzustellen und trotz der auf Grund regionaler Zuständigkeiten schon erlassenen Gesetze Reformen durchzuführen; diese Bestimmung bezweckt somit (indirekt) den Schutz staatlicher Interessen im weiteren Sinne (das Interesse des Staates besteht darin, jederzeit diese Reformen durchführen zu können ("impedire ogni pericolo di frattura o incrinatura nell'indirizzo economico - sociale dello Stato")⁹⁹⁾). Daneben gelten natürlich die Verfassungsbestimmungen, die sich auf die Wirtschaftsordnung beziehen (z.B. die Art. 2, 42, 43, 44, 46, 120 Verf.) und die den regionalen Gesetzgeber schon vor Erlaß derartiger Reformgesetze binden. Ähnlich wie durch den Abschluß völkerrechtlicher Verträge - vgl. beispielsweise den Eintritt Italiens in die EWG - können auf diese Weise den Regionen weite Gebiete ihrer Zuständigkeit entzogen werden¹⁰⁰⁾. Da die regionalen Gesetzgebungsbefugnisse besonders auf dem Gebiet der Industrie, des Handels und der Landwirtschaft bestehen, kann dieser Eingriff für die Regionen nachteilige Folgen haben. Den Regionen sind beim Erlass dieser Reformgesetze keine besonderen Mitwirkungsrechte eingeräumt, sie können aber diese staatliche Gesetzgebung durch Ausführungsvorschriften stets örtlichen Verhältnissen anpassen¹⁰¹⁾. Entgegen dem Wortlaut der Statute

99) Mortati, Istituzioni, S. 791.

100) Paladin, Potestà, S. 156, spricht daher zu Recht von "carattere dinamico del limite delle grandi riforme economico-sociali". Ebenso Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 154 mit FN. 9; Virga, La Regione, S. 111; La Barbera, Lineamenti, S. 72 (der die Bindung auf die Grundsätze beschränkt).

101) So C.c. 1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 586 ff., 595 und Paladin, Potestà, S. 156 f. A.A. Cantucci, La legislazione, S. 970, der den völligen Ausschluß regionaler Gesetzgebung auf diesen Gebieten bejaht.

muß es sich bei den Reformgesetzen nicht um ein einziges grundlegendes Gesetzgebungswerk handeln, vielmehr kann der Staat schrittweise vorgehen und Teilreformen durchführen ¹⁰²⁾. Dies darf aber nicht dazu führen, wie das Verfassungsgericht ¹⁰³⁾ inzidenter richtigerweise festgestellt hat, daß jedes staatliche Gesetz, welches Neuerungen einführt, als ein solch bindendes Gesetz betrachtet werden muß. Der Region droht aber stets die Gefahr einer Kompetenzeinschränkung, da sich der staatliche Gesetzgeber im Zweifelsfalle stets auf das Vorliegen einer Teilreform durch das fragliche Gesetz berufen wird. Die Entscheidung hierüber - und auch hierin ist eine Schutzbestimmung für die regionale Autonomie zu erblicken - wird vom Verfassungsgericht getroffen ¹⁰⁴⁾. Falls der staatliche Gesetzgeber tätig wird, verwandelt sich die sogenannte ausschließliche regionale Gesetzgebung in eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit ¹⁰⁵⁾. Auf die in jüngster Zeit viel diskutierten Fragen bezüglich der regionalen Befugnisse und Beteiligungen bei der staatlichen Wirtschaftsplanung und bei der Aufstellung mehrjähriger Wirtschaftspläne kann nicht eingegangen wer-

102) Vgl. hierzu Mortati, Istituzioni (1955), S. 504; C.c. 1961 Nr. 49, G.C. 1961, S. 1021 ff., 1036; hiernach sind trotz der abweichenden Fassung des St.Si. auch einfache Gesetze ausreichend, mittels derer Schritt für Schritt eine größere Reform durchgeführt werden kann. Vgl. näher zu dieser extensiven Interpretation Ottaviano, G.C. 1961, S. 1024 m.w.N.

103) C.c. 1956, Nr. 6; G.C. 1956, S. 586 ff., 595; Ebenso Cesareo, IV Convegno, S. 143.

104) So die Rspr. der Alta Corte (A.C. 23.12.1950 - 13.4.1951 Nr. 29 (DAC. I, S. 464 ff.)) und der G.c. (inzidenter) in 1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 586, ff., 595 und C.c. 1964 Nr. 13, G.C. 1964 S. 90 ff., 123. A.A. jedoch Mazziotti, Studi, S. 70.

105) Zu dieser "Kompetenzdegradierung" besonders Spagna Musso, Programmazione statale, S. 501 ff. und Mortati, Crisi II, S. 1280 "... hanno per effetto di trasformare la competenza ... da esclusiva in concorrente".

den 106).

7. Programmsätze

Die italienische Verfassung von 1948 enthält im Gegensatz zum Albertinischen Statut eine große Zahl von Programmsätzen, die sich vor allem auf die Wirtschafts- und Sozialordnung beziehen ¹⁰⁷⁾. Häufig stellen die Programmsätze Kompromißlösungen der Verfassungsgebenden Versammlung dar ¹⁰⁸⁾. Diese Verfassungsbestimmungen wenden sich in erster Linie an den Gesetzgeber ¹⁰⁹⁾, und - in wesentlich geringerem Umfang - an Gerichte und Verwaltungsbehörden, welche die bestehenden Gesetze soweit wie möglich im Einklang mit den Programmsätzen anzuwenden haben ¹¹⁰⁾. In dem Umfang, in dem sich diese Programmsätze mit den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsordnung decken, ist die Bindung für den regionalen Gesetzgeber unbestritten. Problematisch allerdings ist die Frage, ob auch der regionale Gesetzgeber dem Verfassungsauftrag nachkommen kann ¹¹¹⁾, was wegen der sehr unbestimmten Fassung einiger Bestimmungen ¹¹²⁾ und wegen der nur bei einigen Programmsätzen festgelegten anzuwen-

106) Vgl. hierzu besonders Atti IV Convegno (S. 301 - 593) mit verschiedenen Beiträgen zur nationalen Wirtschaftsplanung (programmazione economica) und Atti V Convegno (der V. Kongreß widmete sich u.a. diesen Problemen).

107) Vor allem die Art. 29 - 47 Verf.; bzgl. der Programmsätze vgl. vor allem Crisafulli, Costituzione, bes. S. 27 ff.; 51 ff., 115 ff.

108) Crisafulli, Costituzione, S. 30.

109) Z.B. Art. 44 und 45 Verf., was sich auch direkt aus der Fassung ergibt. So Pierandrei, Corte costituzionale, S. 905 f. und Crisafulli, Costituzione, S. 130 FN. 15.

110) In diesem Sinne beispielsweise Crisafulli, Costituzione, S. 70 ff., 82.

111) Crisafulli, Costituzione, S. 40 und 46.

112) Z.B. Art. 4 II und Art. 9 I Verf.; nach Art. 4 II hat "jeder Bürger die Pflicht, seinen Fähigkeiten entsprechend und nach seiner Wahl eine Tätigkeit auszuüben, die zum materiellen und geistigen Fortschritt der Gesellschaft beiträgt".

denden Mittel ¹¹³⁾ schwierig ist. Da die Programmsätze jedoch keine allgemein verpflichtenden Normen darstellen, sondern sich nur an den Gesetzgeber wenden, spricht zunächst alles für die regionale Zuständigkeit, zumal auch der Regionalrat Gesetzgebung im eigentlichen Sinne ausübt. Vorausgesetzt, daß er die Gesetzgebungszuständigkeit auf dem entsprechenden Gebiet besitzt, kann er tätig werden, hat aber sowohl die Verfassung als auch die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung zu berücksichtigen. Hieraus ergibt sich, daß in den Fällen, in denen der Programmsatz noch nicht durch den staatlichen Gesetzgeber verwirklicht worden ist, also in der Regel noch ein dem Programmsatz widersprechender allgemeiner Grundsatz in der geltenden Rechtsordnung besteht, eine regionale Gesetzgebung insofern ausgeschlossen ist (z.B. im Falle von Art. 4 I Verf. ("diritto al lavoro")), als ein Widerspruch zu den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsordnung besteht. Dieses Ergebnis ist auch deshalb zu billigen, da die Verwirklichung der Programmsätze eine bedeutende politische Entscheidung darstellt, die nur vom Parlament zu treffen ist, welches zum Tätigwerden nicht gezwungen werden kann; ein Einfluß auf das Parlament ist durch Petitionen (Art. 50 Verf.) möglich, außerdem können die Regionen Gesetzgebungsentwürfe (Art. 121 Verf.) einbringen. Eine regionale Tätigkeit auf dem Gebiet der Programmsetzung ist aber auch deshalb abzulehnen, da eine nach Regionen unterschiedliche und zu verschiedenen Zeiten vorgenommene Regelung zu einer ungleichen Behandlung der Bürger (Art. 3 Verf.) ¹¹⁴⁾

113) Bei einigen Bestimmungen sind Ziel und Mittel (Art. 34 III; Art. 38 IV und Art. 44 II Verf.), bei anderen lediglich das Ziel angegeben (Art. 5 und 9 Verf.).

114) Nach der Rspr. des Verfassungsgerichts stellt unter bestimmten Voraussetzungen eine unterschiedliche Regelung von Region zu Region einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz dar (Art. 3 Verf.). So C.C. 1957 Nr. 105, G.C. 1957, S. 997 ff., 1001 f. Vgl. zu diesem Problem auch Paladin, Eguaglianza, passim.

und zu solchen Rechtsunterschieden führen würde, die mit den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsordnung unvereinbar sind.

III. Staatliche Rahmengesetzgebung - Principi stabiliti

1. Allgemeines

Bei der sogenannten konkurrierenden Gesetzgebung¹¹⁵⁾ ist der regionale Gesetzgeber an Normen¹¹⁶⁾ gebunden, die - bildlich gesprochen - in der Grundsatzpyramide ihren Sitz unterhalb der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung haben. Diese Bindungen sind wesentlich stärker und weitgehender als die an die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung. Dieser Kompetenzart entspricht die Gesetzgebungsbefugnis nach Art. 117 Verf. und den betreffenden Artikeln der Spezialstatute¹¹⁷⁾. Die konkurrierende Gesetzgebung stellt nach der Verfassung den Normalfall der Gesetzgebung für die einfachen Regionen und einen bedeutenden Teil der Gesetzgebung der Sonderregionen dar. Wegen des Umfanges der staatlichen Rahmenbestimmungen kam es in der Vergangenheit zu einer großen Zahl von Verfahren vor dem Verfassungsgericht. Nach Art. 117 Verf. können die (noch nicht gebildeten) einfachen Regionen für bestimmte Materien Gesetze innerhalb der Grenzen der Grundsätze erlassen, die von den staatlichen Gesetzen aufgestellt worden sind ("nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato"). Die Rechtslage bei den einfachen Regionen ist

115) Diese Gesetzgebungsbefugnisse stellen den Großteil der regionalen Gesetzgebung dar, Palazzoli, S. 150.

116) Nach der h.L. (vgl. so schon Virga, La Regione, S. 80) handelt es sich nicht lediglich um Weisungen an die Region, sondern um Rechtssätze, die für jederman verbindlich sind.

117) Art. 17 St.Si.; Art. 4 St.Sa.; Art. 5 und 12 St.TAA.; Art. 5 St.FVG.; im St.VdA. fehlt eine entsprechende Regelung.

eindeutig: Art. 117 Verf. stellt eine aufschiebende Bedingung für die regionale Gesetzgebung dar ¹¹⁸⁾. Durch diese Regelung werden andere Wege ausgeschlossen. Insbesondere kann der Regionalgesetzgeber nicht mittels Interpretation die Grundsätze einer Materie der geltenden staatlichen Rechtsordnung entnehmen oder gar selbst die Grundsätze, die durch eigene Interpretation gefunden wurden, kodifizieren. Der vorherige Erlass der Rahmengesetze dient der Rechtssicherheit und der Rechtseinheit und ist aus diesen Gründen vernünftig ¹¹⁹⁾. Durch den Erlass der Rahmengesetze wird das staatliche Interesse an der Rechtseinheit gewahrt. Da dieses Interesse an der Rechtseinheit nur einen Fall möglicher Interessen darstellt, hat der regionale Gesetzgeber auch bei der Ausfüllung des Rahmens staatliche Interessen zu wahren. Die Formulierung von Art. 117 Verf. "rispetto del interesse nazionale" ist daher nicht überflüssig. Außerdem sind nicht alle Fälle nationalen Interesses in gesetzlichen Bestimmungen faßbar.

Gewisse Abweichungen finden wir in den Spezialstatuten. Art. 5 St.FVG. spricht von "in armonia con i principi fondamentali ..." (in Einklang mit ...); in Art. 4 St.Sa. ist lediglich die Rede von "principi" (und nicht von "principi fondamentali"), und Art. 5 St.FVG. ersetzt die Regelung "stabiliti dalle leggi dello Stato" durch die weitgehendere und zutreffendere Fassung "leggi dello Stato nelle singole materie". Entsprechende Bestimmungen fehlen in den Statuten Siziliens und des Aostatals.

2. Die Gesetzgebung der einfachen Regionen

Das Gesetz vom 10. 2. 1953 Nr. 62, das die Errichtung

¹¹⁸⁾ So auch schon die Verfassungsgebende Versammlung (Atti, S. 4536, 5371) und Art. IX der Übergangs- und Schlußbestimmungen (Paladin, Potestà, S. 142).

¹¹⁹⁾ Miele, Commentario, II, S. 289; Gizzi, III Convegno, S. 518.

und Tätigkeit der regionalen Organe der einfachen Regionen regelt ¹²⁰⁾, bestimmt in Art. 9, daß der Regionalrat solange keine Gesetze nach Art. 117 Verf. erlassen darf, als nicht vorher gemäß Art. IX der Übergangs- und Schlußbestimmungen innerhalb von drei Jahren staatliche Gesetze erlassen werden, welche die Grundsätze gesondert für jede einzelne Gesetzgebungsmaterie bestimmen, an die sich die regionale Gesetzgebung zu halten hat ¹²¹⁾. In Art. 9 II desselben Gesetzes wird für bestimmte Materien ¹²²⁾ vom Erfordernis des vorherigen Erlasses dieser Rahmengesetze abgesehen. Diese Bestimmung ist aber solange bedeutungslos, als das Parlament nicht die zur Wahl der Regionalräte notwendigen Gesetze erlassen hat, solange also die einfachen Regionen nicht verwirklicht worden sind.

3. Die konkurrierende Gesetzgebung der Regionen mit Sonderstatut

Falls bei den schon bestehenden Sonderregionen der Erlaß der staatlichen Rahmengesetze eine aufschiebende Bedingung für den Erlaß regionaler Detailnormen darstellt, liegt es im Ermessen des staatlichen Gesetzgebers, ob die Regionen tätig werden können oder nicht ¹²³⁾.

120) Am 6.10.1958 ist beim Innenministerium eine Kommission für die Verwirklichung der einfachen Regionen gebildet worden. Bis heute sind aber die Regionalräte dieser Regionen nicht gewählt worden, was zur Nichtausübung regionaler Befugnisse führt. Vgl. S. 240.

121) In der Literatur ist es nahezu unbestritten, daß es sich bei den Grundsätzen von Art. 117 Verf. nicht um die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung handelt. In diesem Sinne u.a. Virga, *La Regione*, S. 78; Miele, *Commentario*, II, S. 302; La Barbera, *Lineamenti*, S. 278; A.A. Cantucci, *Rtrdp.* 1953, S. 953. Zur Entstehungsgeschichte vgl. Atti, S. 5366 ff., 5405, 5426.

122) "... circoscrizioni comunali, fiere e mercati, struzione artigiana e professionale, musei e biblioteche di enti locali, caccia e pesca nelle acque interne ...".

123) So u.a. Palazzoli, S. 98.

Wegen der für die Sonderregionen umstrittenen Anwendbarkeit ¹²⁴⁾ des Art. IX der Übergangs- und Schlußbestimmungen, demzufolge der staatliche Gesetzgeber innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten der Verfassung seine Gesetzgebung den Anforderungen der den Regionen zugeteilten Gesetzgebungsbefugnisse anzupassen hat, und wegen der auf jeden Fall abgelaufenen Frist sind die herrschende Lehre ¹²⁵⁾ und die Rechtsprechung ¹²⁶⁾ in Übereinstimmung mit der Praxis ¹²⁷⁾ der Meinung, daß die Sonderregionen ohne den vorherigen Erlaß der staatlichen Rahmengesetze tätig werden können, daß aber der Staat auch nach Ablauf der Dreijahresfrist Rahmengesetze erlassen darf ¹²⁸⁾.

- 124) Vgl. hierzu u.a. Gasparri, *Autonomia sarda*, S. 77 ff.; Mazziotti, *Studi*, S. 120; Paladin, *Potestà*, S. 146 ff. Den Art. 57 St.Sa.; Art. 51 St.VdA.; Art. 92 St.TAA.; Art. 64 St.FVG., denen zufolge die staatliche Gesetzgebung solange anzuwenden ist, als der zuständige regionale Gesetzgeber nicht tätig geworden ist, lassen sich keine Anhaltspunkte für eine Lösung entnehmen.
- 125) Gasparri, *Autonomia sarda*, S. 78; ders., III *Convegno*, S. 151 f.; Cesareo, *Autonomia*, S. 119; 127; Miele, *Commentario*, II, S. 302; Noya, IV *Convegno*, S. 229; Cajoli, *Autonomia*, S. 39 ff.; Paladin, *Potestà*, S. 149 f., ders., *Commento*, S. 39; Mazziotti, *Studi*, S. 119 ff.; Princivalle, *Nuova Rass.* 1962, S. 1905, Virga, *Diritto costituzionale*, S. 433; mit Einschränkungen Mortati, *Istituzioni*, S. 783, da durch die Regionen keine (staatlichen) Rahmenbestimmungen erlassen werden können und da die Ausfüllung des Rahmens einen solchen voraussetzt. Dagegen Renato, I *Convegno*, S. 63, demzufolge das (noch nicht erlassene) staatliche Rahmengesetz mittels Interpretation der staatlichen Gesetzgebung durch den regionalen Gesetzgeber zu suchen ist.
- 126) C.c. 1958 Nr. 58, G.C. 1958, S. 875 ff., 880 ff.; in dieser Entscheidung hat das Verfassungsgericht nicht beanstandet, daß der Regionalgesetzgeber auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung (nach Art. 4 b St.Sa.) vor dem Erlaß staatlicher Rahmengesetze tätig geworden ist. Ebenso C.c. 1960 Nr. 2, G.C. 1960 S. 31 ff., 44 und, indirekt, C.c. 1961 Nr. 73, G.C. 1961, S. 1316 ff., 1324 ff.
- 127) Bezüglich der Praxis Südtirols und Sardinien vgl. Paladin, *Potestà*, S. 149; diese Praxis hat bis jetzt zu keinen staatlichen Gegenmaßnahmen geführt; Paladin, *Commento*, S. 39. Ebenso Abbamonte, *Processo costituzionale*, S. 924 mit FN. 170.
- 128) So C.c. 1957 Nr. 41, G.C. 1957, S. 511 ff., 515 und Mortati, *Istituzioni*, S. 667.

Neben den in FN. 126 aufgeführten Entscheidungen des Verfassungsgerichts spricht dies auch die Entscheidung 1958 Nr. 49 ¹²⁹⁾ aus. Hiernach sind die zu beachtenden und bindenden Bestimmungen sowohl den staatlichen Gesetzen ¹³⁰⁾ als auch den allgemeinen Kriterien der staatlichen Gesetzgebung zu entnehmen, was unter Umständen zu unterschiedlichen Ergebnissen in den Sonderregionen führen kann. Falls die Region beim Erlass der Detailbestimmungen wesentliche Grundsätze einzelner Materien mißachtet, ist die Regierung befugt, über die Art. 127 Verf. entsprechenden Regelungen der Sonderstatute (Art. 33 II St.Sa.; Art. 31 V St.VdA.; Art. 49 II St.TAA. und Art. 29 II St.FVG.) eine Entscheidung des Verfassungsgerichts herbeizuführen.

In der Literatur sind voneinander abweichende Kataloge solcher Rahmenbestimmungen für die einzelnen Materien aufgestellt worden ¹³¹⁾. In 1958 Nr. 58 ¹³²⁾ wird wegen dieser Unsicherheit zu Recht festgestellt, daß die Region zwar vor Erlass der Rahmengesetze tätig werden kann, daß es aber wegen der engen Verbindung von staatlichen und regionalen Befugnissen und wegen der verschiedenen Einschränkungen beinahe unmöglich ist, eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen. Aus diesem Grund ist die Region in der Praxis beim Erlass einschlägiger Gesetze stark beeinträchtigt.

In der Entscheidung 1965 Nr. 8 macht allerdings das Verfassungsgericht die Ausübung der regionalen Gesetzgebung

129) C.c. 1958 Nr. 49, G.C. 1958, S. 577 ff., 584 ff., ebenso C.c. 1958 Nr. 7, G.C. 1958, S. 51 ff., 57; Cesareo, Autonomia, S. 117 und Mohrhoff, S. 24 mit FN. 4.

130) So auch die h.L.: Mohrhoff, S. 48; Pierandrei, Corte costituzionale, S. 924 FN. 170; Virga, Diritto costituzionale, S. 434; Cajoli, Autonomia, S. 41; Gizzi, Riv.amm. 1959, S. 238 (mit Rechtsprechungsübersicht); Crisafulli, Riv.amm., 1955, S. 475 mit FN. 1; C.c. 1961, Nr. 73, G.C. 1961, S. 1316 ff., 1324.

131) So z.B. Giovenco, Principi, S. 473 - 483; Cesareo (für Art. 5 St.TAA.), Autonomia, S. 174 - 183.

132) C.c. 1958 Nr. 58, G.C. 1958, S. 875 ff., 880.

vom Erlass staatlicher Rahmengesetze abhängig.¹³³⁾, welche die einzelnen Teile der einer regionalen Regelung zugehörigen Materie bestimmen. Das Gericht führt in dieser Entscheidung aus, daß die Materie "incremento delle attività commerciali" (Art. 5 Nr. 3 St.TAA.) so allgemein gefaßt ist, daß eine Aufteilung in staatliche und regionale Bereiche unbedingt notwendig sei. Diese Entscheidung zeigt, daß mittels DPR. nicht nur Rahmenbestimmungen gesetzt werden, sondern auch die Materie begrenzt wird (in der Entscheidung wird festgestellt, daß bestimmte Bereiche nicht zu "commercio" gehören).

Da seit der Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen auf die Regionen zu den verschiedenen Rahmengesetzmaterialien staatliche Ausführungsbestimmungen (norme di attuazione) erlassen worden sind¹³⁴⁾, spielt heute die Frage des vorherigen Erlasses der Rahmengesetze eine geringe Rolle. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zeigt aber auch in diesem Fall die Tendenz, regionale Befugnisse möglichst einschränkend zu interpretieren. Es ist festzustellen, daß bei den Materien der Rahmengesetzgebung auf jeden Fall selbst bei Berücksichtigung aller Abgrenzungsschwierigkeiten ein Bereich besteht, auf dem der regionale Gesetzgeber ohne Kompetenzüberschreitungen tätig

133) C.c. 1965 Nr. 8, G.C. 1965, S. 54 ff., 59. "L'esercizio della potestà legislativa complementare delle Regioni è condizionata all'emanazione di norme di attuazione statali ...". Diese Auffassung führt dazu, daß es im Ermessen des staatlichen Gesetzgebers liegt, ob die Regionen mit Sonderstatut Gesetze auf dem Gebiet der sog. konkurrierenden Gesetzgebung erlassen können. So schon Virga, La Regione, S. 82, und Paladin, Potestà, S. 143 ("paralizzare arbitrariamente ed indefinitamente l'attività legislativa regionale").

134) Teils sind diese DPR. für bestimmte Materien und alle Regionen, teils nur für die einzelnen Regionen erlassen worden. Vgl. hierzu die Gesetzessammlungen der fünf Sonderregionen, in denen sowohl die staatlichen DPR. als auch die regionalen Gesetze enthalten sind.

werden kann ¹³⁵⁾.

Für den Übergang der Verwaltungsbehörden von der staatlichen in die regionale Zuständigkeit fordert das Verfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung ¹³⁶⁾ besondere Gesetze für alle Regionen auf Grund von Art. VIII der Übergangs- und Schlußbestimmungen, um einen geordneten Verwaltungsaufbau zu erreichen und eine Verdoppelung des Behördenapparates zu vermeiden.

Ebenso wie bei den "principi dell'ordinamento giuridico" ist auch bei den Bestimmungen staatlicher Rahmengesetze umstritten, ob sie lediglich eine negative Schranke oder auch eine positive Zielsetzung darstellen ¹³⁷⁾. Auch hier ist - ebenso wie bei den allgemeinen Grundsätzen - die zweite Auffassung zu bejahen.

Nach Art. 36 St.Si. ¹³⁸⁾ kann die Region Sizilien Steuergesetze und Steuerermäßigungen beschließen. Es handelt sich hierbei um einen Fall der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 17 St.Si., wonach der regionale Gesetzgeber verpflichtet ist, bei eventuellen Steuerbefreiungen zu prüfen, ob entsprechende Maßnahmen in staatlichen Ge-

135) So zu Recht schon Bracci, S. 33, der die Ansicht vertritt, daß es auf jeden Fall Teilbereiche gibt, die vor dem Erlaß von staatlichen DPR. von der Region geregelt werden können.

136) C.c. 1960 Nr. 14, G.C. 1960, S. 134 ff., 143; C.c. 1961 Nr. 22, G.C. 1961, S. 467 ff., 482; C.c. 1962 Nr. 14, G.C. 1962, S. 146 ff., 155 und 157 "corrisponde alla necessità di una attuazione coordinata dei principi costituzionali dell'autonomia ..."; C.c. 1962 Nr. 67, G.C. 1962, S. 716 ff., 724 m.w.N.; C.c. 1963 Nr. 76, G.C. 1963, S. 629 ff., 639. Ebenso Paladin, Leggi invalide, S. 470 ff.

137) Vgl. zum Streitstand Gizzi, Riv. amm. 1959, S. 234 f. mit FN. 1 und 2.

138) Die entsprechenden Vorschriften der anderen Regionen mit Sonderstatut: Art. 10 St.Sa.; Art. 12 St.VdA.; Art. 65 St.TAA.; Art. 51 St.FVG. Art. 119 Verf. regelt die Befugnisse der einfachen Regionen.

setzen vorgesehen sind und ob diese Maßnahmen regionalen Interessen dienen ¹³⁹⁾. Außerdem dürfen keine "turbamenti ai rapporti tributari nel resto del territorio dello Stato" hervorgerufen werden. Falls gegen Grundsätze des Steuerrechts (es ist auf jede Steuerart gesondert abzustellen) ¹⁴⁰⁾ verstoßen wird, erklärt das Verfassungsgericht das regionale Gesetz für verfassungswidrig.

4. Der Erlaß staatlicher Rahmengesetze und damit zusammenhängende Fragen

Der Umfang der staatlichen Rahmengesetzgebung läßt sich unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachten :

Wird der Staat überhaupt auf dem Gebiet der Rahmengesetzgebung tätig?

Welche Freiheiten hat das staatliche Parlament bei der Auswahl der Teile einer Materie, die es mittels Rahmengesetzen regeln will?

Wer stellt fest, ob eine Rahmengesetzbestimmung den Grundsatz einer Materie oder bereits eine Norm darstellt, welche die Rahmenbestimmung ausfüllt?

Da der vorherige Erlaß staatlicher Rahmengesetze eine aufschiebende Bedingung für die Regionalgesetzgebung nach Art. 117 Verf., nicht aber für die konkurrierende Gesetzgebung der Sonderregionen darstellt, muß der staatliche Gesetzgeber tätig werden. Auch nach Ablauf der Dreijahresfrist (Art. IX der Übergangs- und Schlußbestimmungen) kann von diesem Erfordernis nicht abgesehen werden (vgl. Art. 9

139) So die st. Rspr. Vgl. u.a. C.c. 1957 Nr. 9, G.C. 1957, S. 58 ff., 67 ff.; C.c. 1957 Nr. 25, G.C. 1957, S. 99 ff., 102; C.c. 1958 Nr. 60, G.C. 1958, S. 903 ff.. 909.

140) C.c. 1958 Nr. 60, G.C. 1958, S. 903 ff., 912 (Verstoß gegen die Bestimmtheit steuerrechtlicher Vorschriften).

I G. v. 10. 2. 1953 Nr. 62) ¹⁴¹⁾. Falls der staatliche Gesetzgeber nicht tätig wird und auf diese Weise die regionale Detailgesetzgebung blockiert, ist nach Mortati ¹⁴²⁾ eine regionale Anfechtungsklage gegen die bestehenden staatlichen Detailgesetze möglich. Mittels dieses moralischen Druckes und des entstehenden rechtsfreien Raumes kann so das staatliche Tätigwerden erzwungen werden.

Die Auswahl der aufzustellenden Rahmenbestimmungen liegt im Ermessen des Staates. Die Rahmengesetzgebung hat sich nach den zu erreichenden Zielen zu richten (Vermeidung von wirtschaftlichen Unterschieden von Region zu Region und Geltung gewisser Grundsätze in ganz Italien) ¹⁴³⁾.

In der Praxis werden die Rahmengesetze entweder für eine bestimmte Materie (und damit für alle Regionen mit Sonderstatut) oder für einzelne Regionen erlassen. Die zweite Möglichkeit überwiegt, wird aber von der Lehre teilweise ¹⁴⁴⁾ deshalb abgelehnt, weil die Grundsätze ihrer Natur entsprechend im ganzen Staatsgebiet Geltung besitzen. Dagegen ist jedoch einzuwenden, daß der staatliche Gesetzgeber einzelne Regionen von der Bindung an diejenigen Grundsätze, die nicht in der Verfassung enthalten sind, ausnehmen kann, wenn er dies zur Erreichung gewisser re-

¹⁴¹⁾ Art. 9 I lautet: "Il Consiglio regionale non può deliberare leggi sulle materie attribuite alla sua competenza dall'art. 117 della Costituzione se non sono state preventivamente emanate, ai sensi della disposizione transitoria IX della Costituzione, le leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale". Die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung ist umstritten; von der h.L. wird sie aber bejaht. Vgl. Paladin, Potestà, S. 148 m.w.N.

¹⁴²⁾ Mortati, Istituzioni, S. 784. Diese Klage stützt sich auf Art. IX der Übergangs- und Schlußbestimmungen.

¹⁴³⁾ Falls die Regionen nicht lediglich die konkurrierende Gesetzgebung sondern die sog. ausschließliche Gesetzgebung bzgl. gewisser Materien besitzen, wird diese Übereinstimmung, wenn auch in geringerem Umfang, durch die Beachtung der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung erreicht.

¹⁴⁴⁾ In diesem Sinn Gasparri, Crosa II, S. 952 f.

gionaler Ziele für günstig erachtet.

Bei der Bindung an Grundsätze (auch wenn es sich um solche der Rahmengesetzgebung handelt) ist zu klären, ob lediglich der Regionalgesetzgeber gebunden ist oder ob die Rahmengesetzbestimmungen für jedermann gelten, d.h. ob es sich um Direktiven an die Regionalräte oder um Normen des für alle verbindlichen Rechts handelt. Ebenso wie die herrschende Lehre ¹⁴⁵⁾ stehen die Alta Corte ¹⁴⁶⁾ und die Corte costituzionale ¹⁴⁷⁾ auf dem Standpunkt, daß die Grundsätze und Rahmenvorschriften Rechtsnormcharakter besitzen. Die Alta Corte führt in der eben zitierten Entscheidung aus, daß die Rechtsbeziehungen der Staatsbürger (rapporti intersubbiettivi) direkt, ohne das Tätigwerden des Regionalrates (ohne eine auctoritas interpositio) durch die Grundsätze geregelt werden. Die Corte costituzionale stellt beispielsweise in der Entscheidung Nr. 24 aus dem Jahre 1958 fest, daß ein in verschiedenen früheren Gesetzen enthaltener Grundsatz (Verkaufsbeschränkungen bezüglich Hotels) für jedermann bindend ist. Crisafulli ¹⁴⁸⁾ weist aber darauf hin, daß manchmal (z.B. bei den Grundsätzen des Staatsaufbaus und bei Art. 76 und 81 Verf.) eine Bindung des Bürgers kaum vorstellbar ist.

Schon bei der Beachtung der principi generali tauchte die Frage auf, ob und wie die allgemeinen Grundsätze zu fassen sind. Bei den principi stabiliti hat der (Verfassungs-) Gesetzgeber folgende, wenn auch nicht ganz unproblematische Lösung gewählt: Der Regionalrat darf erst

¹⁴⁵⁾Mortati, Istituzioni, S. 778; Giovenco, Ordinamento, S. 104: "rapporti intersoggettivi". Zur deutschen und schweizerischen Rechtslage vgl. BVerfGE (4, S. 127) und Fleiner-Giacometti, Schweizer Bundesstaatsrecht, S. 91. Zum Ganzen Maunz-Dürig, Nr. 22 zu Art. 70 GG.

¹⁴⁶⁾A.C. 10.5.1951-8.12.1951 Nr. 42 (DAC. II, S. 716 ff., 719).

¹⁴⁷⁾C.c. 1957 Nr. 105, G.C. 1957, S. 997 ff.; C.c. 1957 Nr. 123, G.C. 1957, S. 1118 ff.; C.c. 1958 Nr. 24, G.C. 1958, S. 92 ff.

¹⁴⁸⁾Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 281.

dann tätig werden, wenn durch das staatliche Parlament die die einzelnen Gesetzgebungsmaterien betreffenden Grundsätze durch Gesetze erlassen hat. Unbestritten ist, daß die Grundsätze, die sich auf die einzelnen Materien beziehen, nicht mit den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsordnung identisch sind, sondern in der Gesetzgebungspyramide unterhalb von ihnen ihren Sitz haben¹⁴⁹⁾. Durch den Erlaß der principi fondamentali delle singole materie wird der Regionalgesetzgebung ein ausfüllungsbedürftiger Rahmen¹⁵⁰⁾ überlassen. Bei der Überprüfung, ob die Region noch ausfüllende Normen erlassen kann, ist nicht so sehr auf die einzelne staatliche Gesetzesbestimmung, als vielmehr auf ein ganzes Rechtsgebiet abzustellen. Die staatliche Regelung als solche, und nicht die einzelne Norm als solche, muß ausfüllungsbedürftig sein.

Das staatliche Rahmengesetz (legge-cornice) hat ebenso wie die principi del ordinamento zwei Funktionen: Es begrenzt das Betätigungsfeld der Region ("funzione delimitatrice") und gibt der regionalen Gesetzgebung einen positiven Inhalt und ein bestimmtes Ziel ("funzione direttiva e programmatica")¹⁵¹⁾.

¹⁴⁹⁾U.a. Zanobini, Gerarchia, S. 63.

¹⁵⁰⁾Entsprechend der Entscheidung des BVerfG v. 1.12.1954 (BVerfGE. 4, S. 130) "ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig" und "Raum für Willensentscheidungen in der sachlichen Rechtsgestaltung".

¹⁵¹⁾Giovenco, Ordinamento, S. 61 und FN. 70; Miele, Commentario, S. 306; Virga, La Regione, S. 80 "principio materiale funziona insieme da regola e da limite"; Espósito, Saggi, S. 72 f.; Mazziotti, Studi, S. 103 f. A.A. sind Balladore Pallieri, Diritto costituzionale, S. 312; Sica, Contributo, S. 102 m.w.N.; Amato, Assistenza d'oggi, 1966 Nr. 3 S. 10 ff.; Galeotti, Rtrdp. 1957, S. 108 "non un vincolo positivo, ma un limite o vincolo negativo". Diese Autoren vertreten das Vorliegen einer lediglich negativ wirkenden Einschränkung durch die staatlichen Rahmengesetze ("mera funzione delimitatrice"). Balladore Pallieri, a.a.O., bejaht sogar die Verfassungswidrigkeit von Art. 9 und 10 L. 10.2.1953 Nr. 62, da das Erfordernis des vorherigen Erlasses der Rahmengesetze dem Art. 117 Verf. widerspricht und dieser lediglich einen limite negativo enthält.

5. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts

Der Umfang regionaler Gesetzgebungsbefugnisse auf Gebieten, für die der Staat Rahmengesetze erläßt, hängt in entscheidender Weise davon ab, wie weit der staatliche Gesetzgeber mit der Formulierung der Rahmengesetze ("principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie") geht und welche Rechtssätze er als noch für diese Materie grundlegend ansieht. Das Verfassungsgericht¹⁵²⁾, dem auch bei der Rahmengesetzgebung die Entscheidung bedeutender Fragen übertragen ist, hat daher das staatliche Rahmengesetz (legge ordinaria oder DPR.) daraufhin zu überprüfen, ob es nicht zu einer Aushöhlung der regionalen Gesetzgebung führt; gegebenenfalls erklärt es die staatliche Norm für verfassungswidrig¹⁵³⁾. In derartigen Fällen hat die Region die Verfassungswidrigkeit des gesamten Gesetzes zu rügen, da sich die verfassungsgerichtliche Überprüfung nur auf die von der Region angefochtenen Bestimmungen erstreckt (Art. 34 mit Art. 23 VerfGG) und eine weitgehendere Überprüfung nicht möglich ist. Bei der Entscheidung, ob die staatliche Regelung ausfüllungsfähig ist, handelt es sich nach der herrschenden Lehre um eine Rechtsfrage¹⁵⁴⁾. Paladin spricht hierbei zu Recht von "grado di specificazione dei

152) Es entscheidet also nicht der staatliche Gesetzgeber in pflichtgemäßer Ausübung seines Ermessens wie im Falle der Bedürfnisklausel (Art. 9 WRV) und der Grundsatzgesetzgebung (Art. 10 und 11 WRV) - so Anschütz, Verfassung, S. 87 ff. -, sondern das Verfassungsgericht wie in der Bundesrepublik (Mangoldt-Klein, Art. 75 GG, Anm. III 9; Maunz, Staatsrecht, S. 182).

153) So die h.L.: Mortati, Istituzioni, S. 778 f.; Pierandrei, Corte costituzionale, S. 927; Ballardore Pallieri, Diritto costituzionale (1965), S. 364; Paladin, Potestà, S. 139; Mazziotti, Studi, S. 99 und FN. 12. Gasparri, Autonomia sarda, S. 82, bezeichnet die gerichtliche Entscheidung als "atto di accertamento della caratteristica di fondamentalità di una norma preesistente".

154) Lediglich von einer Mindermeinung wird das Vorliegen einer Ermessensfrage ("questione di merito") bejaht: Lucifredi, Limiti, S. 164; De Fina, Autonomia, S. 141 (der parlamentarische Gesetzgeber ist hiernach beim Erlaß der Rahmengesetze von jeder Bindung frei).

principi" ¹⁵⁵⁾ und begründet die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtes damit, daß andernfalls der einfache Gesetzgeber bestimmen könnte, ob die Region auf einem Gebiet tätig werden darf, das ihr schon auf Grund der Verfassung zugesprochen wurde (Art. 117 Verf.). Zu einer derartigen Maßnahme des staatlichen Parlaments ist aber ein verfassungsänderndes Gesetz nach Art. 138 Verf. erforderlich. Die verfassungsgerichtliche Überprüfung führt in den Fällen zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit des staatlichen Gesetzes, in denen diesem kein Grundsatzcharakter zukommt. Bezüglich der Stellung der Grundsätze in der "Grundsatzpyramide" und der Schwierigkeiten, die sich bei der Interpretation ergeben, sei auf S. 14 f. verwiesen. Bisweilen sind aber auch rechtspolitische Erwägungen für die verfassungsgerichtliche Entscheidung maßgebend, und staatlichen Detailbestimmungen kann der Rahmengesetzcharakter i.S. von Art. 117 Verf. zugesprochen werden.

Dies darf natürlich nicht dazu führen, daß der staatliche Gesetzgeber (es handelt sich meist um Dekrete des Staatspräsidenten) das Vorliegen staatlicher Interessen mit dem Grundsatzcharakter des Rahmengesetzes gleichsetzt und auf diese Weise eine regionale Detailregelung durch ein sogenanntes Rahmengesetz ausschließt. Wie bei der ausschließlichen Gesetzgebung darf der regionale Gesetzgeber auch bei der konkurrierenden Gesetzgebung nicht gegen staatliche Interessen und gegen die der übrigen Regionen verstoßen.

Bei der Entscheidung darüber, ob der staatliche Gesetzgeber lediglich den Rahmen für die regionale Gesetzgebung setzt, kann das Gericht aber überfordert werden ¹⁵⁶⁾.

¹⁵⁵⁾Paladin, Potestà, S. 139.

¹⁵⁶⁾So auch Mazziotti, Studi, S. 100, der von einer Überprüfung des inhaltlichen Gewichts (importanza sostanziale) der Bestimmung spricht. Seiner Ansicht nach handelt es sich um eine politische Wertentscheidung ("valutazione di carattere politico"), welche die Zuständigkeiten und Möglichkeiten des Gerichts überschreitet.

Nach Art. 28 VerfGG sind dem Verfassungsgericht politische Entscheidungen versagt ¹⁵⁷⁾. Die Tätigkeit der Corte costituzionale ist aber trotz mancher Schwierigkeiten nicht zu entbehren, da unter Umständen staatliche Rahmengesetzbestimmungen (teilweise) eliminiert werden müssen, um regionale Befugnisse zu schützen bzw. nicht übermäßig einzuschränken.

Die Prüfung des Verfassungsgerichtshofes hat sich nicht so sehr auf die einzelnen Bestimmungen des Rahmengesetzes (da hier im konkreten Einzelfall unter Umständen politische Ermessensentscheidungen im Sinne Mazziottis ¹⁵⁸⁾ zu treffen wären) als vielmehr auf das Rahmengesetz in seiner Gesamtheit zu erstrecken; insbesondere muß das Gericht untersuchen, ob regionale ausführende und ergänzende Normen möglich sind ¹⁵⁹⁾. Falls die Region ihrer Pflicht, die für verfassungswidrig gehaltenen Bestimmungen der DPR. zu bezeichnen, nicht nachkommt, wird der Rekurs als unzulässig abgewiesen.

Nach Art. 27 S. 2 VerfGG sind aber auch diejenigen Bestimmungen für verfassungswidrig zu erklären, deren Verfassungswidrigkeit die notwendige Folge einer anderen, bereits für verfassungswidrig erklärten Bestimmung ist.

6. Das Zusammentreffen staatlicher und regionaler Bestimmungen

In der italienischen Literatur ¹⁶⁰⁾ wird das Nebeneinander

157) Art. 28 lautet: "Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge ... esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento".

158) Mazziotti, Studi, S. 100.

159) Dies spricht das Verfassungsgericht in der Entscheidung 1956 Nr. 15, G.C. 1956 S. 632 ff., 635 aus: "Dal complesso delle disposizioni del DPR. la Corte deduce ... rispettando l'autonomia assegnata alla Regione". Ebenso Pierandrei, S. 518; vgl. auch Atti, S. 520 f. (Ruini).

160) Mortati, Istituzioni, S. 783; Giovenco, Ordinamento, S. 61.

zweier Gesetzgebungszuständigkeiten bezüglich einer Materie als konkurrierende Gesetzgebung (*legislazione concorrente* oder *competenza legislativa concorrente*) bezeichnet. Nach der deutschen Terminologie wird dann von konkurrierender Gesetzgebung gesprochen ¹⁶¹⁾, wenn grundsätzlich die Zuständigkeit des Landes gegeben ist, im Falle des Tätigwerdens des Bundes aber allein dessen Regelung maßgebend ist (so Art. 72 I GG). Von dieser Terminologie ausgehend, kann die italienische Rahmengesetzgebung jedoch nicht als konkurrierende Gesetzgebung bezeichnet werden. Es handelt sich hierbei vielmehr um eine Gesetzgebung, bei der eine Materie nicht nach dem Inhalt ¹⁶²⁾, sondern nach dem Grad der Allgemeinheit ihrer Normen aufgeteilt wird. Für die Region bleibt nur die Ausfüllung des Rahmens, so daß Virga richtigerweise von "*competenza legislativa ripartita*" spricht. Er ¹⁶³⁾ stellt mit gewisser Berechtigung fest, daß die konkurrierende Gesetzgebung eigentlich, was die Detailnormen anbetrifft, eine *competenza esclusiva* ist (wenn man davon absieht, daß kompetenzeinschränkende Auswirkungen von völkerrechtlichen Verträgen stets möglich sind). Falls der regionale Gesetzgeber den Rahmen der staatlichen DPR. nicht ausfüllt, sind die staatlichen Detailbestimmungen anzuwenden, was sich aus dem in Art. 57 St.Sa. enthaltenen allgemeinen Grundsatz ergibt (Vgl. S. 201).

Besondere Probleme entstehen, wenn die staatlichen Rahmengesetze geändert werden, beziehungsweise neue Grundsätze einer Materie Eingang in die staatliche Gesetzgebung finden. Auf die Notwendigkeit, staatliche Rahmengesetze durch neue ersetzen zu können, weist schon Miele ¹⁶⁴⁾ hin.

¹⁶¹⁾Z.B. Maunz, Staatsrecht, S. 180 f.

¹⁶²⁾Z.B. Bundesstraßen und übrige Straßen der deutschen Rechtslage.

¹⁶³⁾Virga, Diritto costituzionale (1961), S. 434 mit FN. 64.

¹⁶⁴⁾Miele, Commentario, S. 303. Das staatliche Rahmengesetz ist insbesondere nicht als ein einmaliger, unabänderlicher Akt des staatlichen Gesetzgebers anzusehen (1950).

Art. 10 G. v. 10. 2. 1953 Nr. 62 regelt die Auswirkung neu erlassener Rahmengesetze auf die einfachen Regionen; nach dieser Bestimmung ändern ("abrogano") die staatlichen Gesetze entgegenstehendes regionales Recht. Gemäß Art. 10 II dieses Gesetzes müssen die Regionalräte innerhalb von 90 Tagen die notwendigen Änderungen der regionalen Gesetzgebung vornehmen. Diese Bestimmung ist insofern umstritten, als die Wirkung des staatlichen Gesetzes und der Zeitpunkt der Außerkraftsetzung regionaler Bestimmungen nicht eindeutig der Regelung zu entnehmen sind. Nach Mazziotti ¹⁶⁵⁾ tritt die Änderung regionalen Rechts auf Grund von Art. 10 I mit Inkrafttreten des staatlichen Gesetzes ein, und Art. 10 II dient lediglich dazu, entstandene Lücken in der regionalen Gesetzgebung zu schließen. Die Anpassung ist auch deshalb wichtig, weil nur so eine übersichtliche Rechtslage erreicht wird, in der grundsätzlich die regionalen Detailnormen staatlichen Rahmengesetzen entsprechen und in der zuwiderlaufende regionale Bestimmungen (deklaratorisch) beseitigt werden. Entsprechendes gilt für die Regionen mit Sonderstatut.

Schließlich ist noch zu prüfen, ob aus der Tatsache, daß es dem staatlichen Gesetzgeber möglich ist, regionale Normen zu ändern oder aufzuheben, Schlüsse auf das Rangverhältnis dieser beiden Gesetzgruppen gezogen werden können. Regionale Bestimmungen werden aber nicht deshalb

165) Mazziotti, Studi, S. 111. Ebenso Virga, La Regione, S. 85; a.A. Galeotti, Osservazioni, S. 109 ff., der aus der mißverständlichen Fassung von Art. 10 folgert, daß der regionale Gesetzgeber besonders tätig werden muß (konstitutiv), um zuwiderlaufendes eigenes Recht den neu erlassenen staatlichen Grundsätzen anzupassen. Eine Abänderung regionaler Bestimmungen durch staatliche Gesetze scheidet nach Galeotti schon deshalb aus, da für die Detailregelung ausschließlich der regionale Gesetzgeber zuständig ist. Die Wirkungen der neu erlassenen staatlichen Rahmengesetze beschränken sich darauf, eine Verpflichtung für den regionalen Gesetzgeber auszusprechen ("obbligo giuridico di legiferare entro un termine fissato"). Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 282, fordert eine grundsatzkonforme Auslegung der regionalen Detailbestimmungen.

beseitigt, weil staatliche Gesetze den regionalen übergeordnet sind, sondern weil auf Grund der Verfassung (Art. 117 Verf.) der regionale Gesetzgeber die staatlichen Grundsätze der einzelnen Materien zu beachten hat und neue Grundsätze widersprechende regionale Detailregelungen ändern. Folgerungen bezüglich der Rangfrage können daher nicht gezogen werden; die Bindung des regionalen Gesetzgebers an die staatliche Rahmengesetzgebung zeigt lediglich den bedeutenden Einfluß des Staates, der auf die regionale Gesetzgebung ausgeübt wird.

K A P I T E L II.

LIMITE TERRITORIALE - DIE RÄUMLICHE BEGRENZUNG REGIONALER GESETZGEBUNGSBEFUGNISSE

I. Allgemeines zum Begriff "Grenze"

Das italienische Staatsgebiet wird auf Grund der Verfassung (Art. 114) in Regionen, Provinzen und Gemeinden aufgeteilt. Bei der Gliederung in die zur Zeit bestehenden 20 Regionen wurde auf Grenzziehungen der verschiedenen staatlichen Verwaltungen ¹⁾ zurückgegriffen.²⁾ Gebietsänderungen der Region sind nach Maßgabe von Art. 132 Verf. möglich. Für die mit Gesetzgebungsautonomie ausgestattete Gebietskörperschaft ³⁾ Region (die Region bildet gleichzeitig auch einen staatlichen Verwaltungsbereich (circonscrizione amministrativa dello Stato)) ⁴⁾ stellt sich die Frage, inwieweit ihre Gesetzgebung infolge dieser Gebietsgrenzen Beschränkungen unterworfen ist.

In der Literatur ⁵⁾ herrscht trotz vielfacher Meinungsverschiedenheiten bezüglich der "Grenze" (limite territoriale) Einigkeit darüber, daß die Gebietsgrenze als Grenze in zweifacher Hinsicht zu sehen ist. Einmal kann

-
- 1) Hierzu Brusa, Staatsrecht des Königreichs Italien, S. 22.
 - 2) Aufzählung der Regionen in Art. 131 Verf. Durch Verfassungsgesetz v. 27.12.1963 Nr. 3 wurde die bis dahin bestehende Region "Abruzzi e Molise" in zwei Regionen geteilt, so daß sich die Zahl der Regionen auf 20 erhöht hat. Bzgl. der Schwierigkeiten bei der Grenzfestlegung vgl. Jemolo, Bericht, S. 167. Die Grenzregelung der Sonderregionen erfolgt in den Statuten (vgl. Art. 1 I St.Si.; Art. 1 St.Sa.; Art. 1 II St.VdA.; Art. 3 St.TAA.; Art. 2 I St.FVG.).
 - 3) Zur Frage, inwieweit das Regionalgebiet für die Region konstitutiv ist, vgl. Paladin, Rtrdp. 1961, S. 610 ff.
 - 4) Bertoldi, S. 14.
 - 5) Vgl. vor allem Miele, I poteri degli enti autarchici territoriali fuori del loro territorio.

die juristische Person des öffentlichen Rechts, insbesondere eine Gebietskörperschaft innerhalb ihres Gebietes in einer Weise tätig werden, die ihr außerhalb desselben versagt oder zumindest erschwert wird. Zum anderen können auf dem Hoheitsgebiet gleichartige andere juristische Personen nicht oder nicht in so relevanter Weise tätig werden ⁶⁾. Auf den Bereich der Gesetzgebung übertragen bedeutet dies, daß die Geltung regionaler Gesetze normalerweise auf das Gebiet der Region beschränkt ist (territorialità della legge) ⁷⁾. Das einer Region zugeteilte Gebiet hat somit die Funktion, als Begrenzung regionaler Gewalt zu dienen. Paladin ⁸⁾ sagt, daß die "unmittelbare und vorzügliche Aufgabe des Hoheitsgebietes darin bestehe, eine Begrenzung für die juristische Person dieses Gebietes zu bilden und damit umgekehrt auch für andere gleichartige juristische Personen."

Bei den folgenden Ausführungen ist zu berücksichtigen, daß nicht jede Art von Gebietsgrenzen die gleichen rechtlichen Folgen hat. Staatsgrenzen trennen grundsätzlich verschiedene, in keinem näheren Zusammenhang stehende Rechtsordnungen. Verwaltungsgrenzen teilen Gebiete derselben Rechtsordnung unter verschiedenen gleichrangigen und gleichartigen Behörden derselben juristischen Person auf. Zwischen diese zwei Typen ist die uns hier interessierende Regionalgrenze einzuordnen: Sie grenzt Gebiete ein und derselben Rechtsordnung ab ⁹⁾, wobei die Einzelgebiete sowohl dem Staat angehören, als auch die Grundlage für die Region bilden.

Die Frage, wie weit sich das Regionalgebiet im Einzelfall erstreckt, ist nur im Fall des sogenannten Küsten-

6)Paladin, Rtrdp. 1961, S. 607 f. m.w.N.

7)Unter anderen: Zanobini, Corso di diritto amministrativo, I, S. 107; Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 266; ders., III Convegno, S. 84 f.

8)Paladin, Rtrdp. 1961, S. 660.

9)Vgl. S. 180.

meeres (mare territoriale) umstritten ¹⁰⁾. Es ist hierbei davon auszugehen, daß das gesamte Staatsgebiet, also einschließlich des 6 Seemeilen breiten Streifens des Küstenmeeres, aufgeteilt wird und daß sich der Staat im Jahre 1947 kein "regionalfreies Gebiet" vorbehalten hat ¹¹⁾. Getrennt hiervon ist zu untersuchen, ob durch die Verfassung den Regionen Gesetzgebungsbefugnisse auch hinsichtlich dieses Gebietes übertragen worden sind.

II. Die Ausdehnung des Begriffes "limite territoriale" auf die Auswirkungen regionaler Gesetzgebung

Durch den Erlaß von Gesetzen kann die Region direkt oder indirekt unterschiedlich stark auf die Verhältnisse benachbarter, aber auch entfernter Regionen einwirken ¹²⁾. Es sei nur auf die Materien "Messen und Märkte, Fremdenverkehr, Berufsausbildung und -ausübung, Ackerbau und Forste" der einfachen Regionen (Art. 117 Verf.) sowie auf die noch weiter gehenden Befugnisse der Sonderregionen hingewiesen ¹³⁾.

Die Auswirkungen regionaler Gesetzgebung auf die übrigen Regionen können von verschiedener Intensität sein. Von den grundsätzlich unzulässigen Regelungen von Sachverhalten, die nicht in der Region belegen sind ¹⁴⁾, reicht die Skala möglicher Verstöße über die Regelung nur teil-

10) Vgl. Giovenco, Ordinamento, S. 65 mit FN. 75.

11) Dies ergibt sich aus Art. 14 I St.Si. (Fischerei); vgl. C.c. 1957 Nr. 23, G.C. 1957, S. 364 ff.

12) Paladin, Potestà, S. 6.

13) Besonders die regionalen Befugnisse auf dem Gebiet des Steuerrechts (vgl. Art. 36 I St.Si. und Art. 10 St.Sa.) und die ausschließliche Gesetzgebung der Sonderregionen (Art. 14 St.Si.; Art. 3 St.Sa.; Art. 2 St.VdA.; Art. 4 und 11 St.TAA. und Art. 4 St.FVG.).

14) Miele, Poteri, S. 286 ff.; Virga, La Regione, S. 103; Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 87, hält sogar ein Gesetz, das außerhalb der Region belegene Gegenstände regelt, für nichtig ("atto inesistente"). Vgl. unten FN. 39.

weise in der Region lokalisierter Sachverhalte bis hin zu Fällen, bei denen lediglich die Rechtsfolge oder gar nur faktische Auswirkungen ¹⁵⁾ in anderen Regionen eintreten. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich bei der Behandlung derjenigen Gegenstände, die im gesamten Staatsgebiet zirkulieren. Doch greift hier oft Art. 120 Verf. ein, der nach h.L. ¹⁶⁾ auch für die Sonderregionen bindend ist. Falls jedoch jegliche Auswirkung regionaler Gesetzgebung auf extraregionale Gebiete unterbunden werden soll, kann dies leicht zu einer Aushöhlung regionaler Befugnisse führen ¹⁷⁾.

Lediglich Art. 14 St.Si. besagt ausdrücklich, daß die Regionalversammlung im Bereich der Region ("nell'ambito della Regione") Gesetzgebungsbefugnisse besitzt. Aus dem Wesen der Region als Gebietskörperschaft ¹⁸⁾ und mittels Verfassungsinterpretation ¹⁹⁾ ergibt sich aber, daß sowohl die einfachen Regionen als auch die Sonderregionen an die räumliche Begrenzung ihrer Gesetzgebungsbefugnisse gebunden sind ²⁰⁾. Weiter ist darauf hinzuweisen, daß das Ziel dieser Bestimmung nicht so sehr die unbestrittene Festlegung des räumlichen Geltungsbereiches regionaler Gesetze ist, als vielmehr die Einschränkung von Auswirkungen regionaler Gesetzgebung auf die übrigen Landesteile ²¹⁾. Aus dieser Feststellung wird schon der

15) Teilweise wird lediglich auf die Lage des geregelten Gegenstandes abgestellt, und etwaige Rechtsfolgen bleiben unberücksichtigt (so Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 266) oder sind erst bei der Beachtung staatlicher Interessen von Bedeutung (vgl. Kapitel IV).

16) Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 107 ff.; Paladin, Potestà, S. 8.

17) So z.B. Palazzoli, S. 79.

18) Mortati, Istituzioni, S. 791; Giovenco, Ordinamento, S. 71; Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 143; Paladin, Rtrdp. 1957, S. 628.

19) Mazziotti, Studi, S. 171.

20) Mortati, Limiti, S. 59; Cereti, Corso (1958), S. 361; Princivale, Orientamenti della Corte costituzionale, S. 1901.

21) Cantucci, La legislazione esclusiva, S. 967.

enge Zusammenhang ersichtlich, der zwischen dem "limite territoriale" und der Verpflichtung besteht, nicht gegen staatliche Interessen und gegen die der übrigen Regionen zu verstoßen ²²⁾.

Die h.L. ²³⁾ fordert daher, daß sich der von der regionalen Gesetzgebung geregelte Gegenstand in der Region befindet ²⁴⁾ und daß keine Auswirkungen (effetti) auf andere Regionen oder den Staat die Folge sind. Während es sich bei der Materieabgrenzung um eine Aufteilung der zu regelnden Sachverhalte unter objektiven Gesichtspunkten handelt, werden hier die zu regelnden Gegenstände lediglich unter räumlichem Aspekt betrachtet ²⁵⁾.

Paladin, der den Bereich von Verstößen gegen den "limite territoriale" sehr weit faßt, stellt fest ²⁶⁾, daß es sich dann um einen Verstoß gegen die räumliche Begrenzung regionaler Gesetzgebungsbefugnisse handelt, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

- a) Es muß sich um direkte und unmittelbare schädliche Auswirkungen ("influenza dannosa diretta e immediata") auf die andere Region oder den Staat handeln;
- b) Der Schaden, der anderen Regionen durch die Gesetzgebung zugefügt wird, muß größer sein als der hieraus gezogene Nutzen ²⁷⁾. Hierbei spielt auch eine Rolle, ob neue wirtschaftliche und finanzielle Quellen erschlossen werden, oder ob lediglich Kapital aus einer Region in die andere geleitet wird ²⁸⁾.

22) Näher hierzu Mazziotti, Studi, S. 173 und 186.

23) Virga, Comitato nazionale, III, S. 423; Mortati, Istituzioni, S. 791.

24) Ebenso Virga, La Regione, S. 103; Miele, Poteri, S. 303; Gasparri, Crosta II, S. 943.

25) Ähnlich schon De Fina, Autonomia, S. 228 f.

26) Paladin, Rtrdp. 1957, S. 631, 635.; ders., Potestà, S. 6 und 12 f.

27) Paladin, Rtrdp. 1961, S. 687; ders., Potestà, S. 11; ebenso Virga, La Regione, S. 110; Miele, I poteri, S. 314; Mohrhoff, S. 53.

28) Paladin, Rtrdp. 1957, S. 633.

Die Schwierigkeiten, die sich bei der Anwendung dieser Grundsätze ergeben, bestehen meines Erachtens darin, daß sich gesetzgeberische Maßnahmen oft über Jahrzehnte erstrecken und sich finanzielle Auswirkungen daher nur abschätzen lassen. Die von Paladin verwandten Abgrenzungskriterien werden daher sowohl von einem Teil der Lehre ²⁹⁾ als auch von der Corte costituzionale ³⁰⁾ als ungeeignet angesehen. An Paladins Auffassung wird zu Recht Kritik geübt, da er den Verstoß gegen den "limite territoriale" mit Verstößen gegen die Interessen des Staates und gegen die der übrigen Regionen gleichsetzt (vgl. S. 115).

Nach dieser hier kritisierten Ansicht stellt die Beachtung des "limite territoriale" einen Unterfall des Gebotes dar, nicht gegen staatliche Interessen zu verstoßen ³¹⁾. Zwar ist Paladin zuzustimmen, daß die Beachtung des "limite territoriale" staatlichen Interessen (im weiteren Sinne) dient (Ein Katalog mit Beschränkungen regionaler Gesetzgebungsbefugnisse wurde deshalb in die Verfassung aufgenommen, um übergeordnete staatliche Interessen (z.B. Rechtseinheit) zu wahren.); es ist aber darauf hinzuweisen, daß in die Kategorie "Verstöße gegen staatliche Interessen" im Sinne von Art. 127 Verf. nur diejenigen Fälle einzuordnen sind, die sich nicht in einem Verstoß gegen die "Rechtsschranken" (limiti di legittimità) erschöpfen ³²⁾. Alle Beschränkungen regionaler Gesetzge-

29)Martines, Rtrdp. 1956, S. 188; Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 267.

30)C.c. 1958 Nr. 56, G.C. 1958, S. 861 ff.: Das Verhältnis Vorteil - Nachteil ist nach dieser Entscheidung nicht für die Beachtung des "limite territoriale", sondern für die Wahrung staatlicher Interessen von Bedeutung.

31)Paladin, Potestà, S. 13 und 25 mit FN. 16; ders., Rtrdp. 1957, S. 635; ebenso Petrucci, Commentario, II, S. 453; Miele, Poteri, S. 317.

32)Vgl. die in Art. 127 IV Verf. vorgenommene Aufteilung "questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale" und "questione di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere". Vgl. unten S. 123 ff.

bung dienen letzten Endes staatlichen Interessen im weiteren Sinne, aber nur einige dieser Beschränkungen stellen Verstöße gegen staatliche Interessen im engeren Sinne (d. h. im Sinne von Art. 127) dar, für deren Feststellung nicht das Verfassungsgericht, sondern das staatliche Parlament zuständig ist (Art. 127 IV Verf.). Bei der Beachtung des "limite territoriale" handelt es sich somit um eine reine Rechtsfrage ³³⁾ und nicht - wie Paladin meint - um eine Ermessensfrage ³⁴⁾. Falls jedoch der Kreis der Verstöße gegen den "limite territoriale" so weit ausgedehnt wird, ist die Bejahung einer meritorischen Frage folgerichtig.

Das im Streitfall zur Entscheidung berufene Organ ist das Verfassungsgericht (und nicht das Parlament), da kein Fall eines Interessenverstosses im Sinne von Art. 127 IV vorliegt. Der regionalen Gesetzgebung verbleiben somit nur die Fälle, bei denen sich die geregelten Tätigkeiten in der Region abspielen oder Gegenstände in der Region belegen sind. Außerdem haben sich die Rechtsfolgen der regionalen Gesetzgebung lediglich auf regionales Hoheitsgebiet zu erstrecken ³⁵⁾.

Eine Abgrenzung danach, ob mit der Gesetzgebung regionale Interessen verfolgt werden, ist nicht möglich. Art. 17 St.Si. ³⁶⁾ besagt zwar, daß die Region Sizilien "zwecks Befriedigung der besonderen Erfordernisse und der eigenen Interessen der Region" für bestimmte Materien Gesetzgebungsbefugnisse besitzt. Falls aber das

33) In diesem Sinne: Mortati, Istituzioni, S. 791; Mazziotti Studi, S. 173 mit FN. 6 und S. 174; Virga, La Regione, S. 110; Ausiello Orlando, Studi, S. 129.

34) "Il limite territoriale di validità comporta il ricorso a nozioni e dati di fatto metagiuridici, non individuabili che in sede di merito", Paladin, Potestà, S. 13 und FN. 16.

35) Giovinco, Ordinamento, S. 176; Virga, La Regione, S. 105; ähnlich Alessi, Rtrdp. 1960, S. 308 ff.

36) "... al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi..."

Vorliegen oder Fehlen eines regionalen Interesses zur Voraussetzung für das Tätigwerden des regionalen Gesetzgebers gemacht würde, wäre diese Überprüfung eine Ermessensfrage seitens des Verfassungsgerichts oder des Parlaments. Gerade daraus, daß die Gesetzgebungsbefugnisse der Region genau beschrieben sind, ergibt sich aber, daß der regionale Gesetzgeber innerhalb dieser Grenzen in seiner Entfaltung frei ist, insbesondere auch darin, ob er ein Gesetz als zum Schutz regionaler Belange notwendig erachtet oder nicht. Art.17 St.Si. stellt mit seiner finalen Fassung einen Sonderfall regionaler Gesetzgebungsbefugnisse dar; seine finale Zielsetzung kann nicht auf die anderen regionalen Gesetzgebungsbefugnisse übertragen werden. Eine Überprüfung des von der Region ausgeübten Ermessens ist daher nicht möglich ³⁷⁾. Eine derartige Überprüfung regionalen Ermessens würde zudem die politische Autonomie (autonomia politica) der Region zerstören ³⁸⁾. Aber selbst wenn man davon ausgeht, daß der regionale Gesetzgeber nur "zwecks Befriedigung der eigenen Interessen der Region" tätig werden darf, ist nicht ausgeschlossen, daß diesen regionalen Interessen staatliche Interessen übergeordnet sind (Entscheidung des Parlaments) oder daß sich die geregelten Gegenstände zum Teil in anderen Regionen befinden. Aus diesen Gründen lassen sich Verstöße gegen den "limite territoriale" nicht durch die finale Fassung von Art.17 St.Si. vermeiden.

Bei ganz offensichtlichen Verstößen gegen die räumlichen Beschränkungen wird "inesistenza" ³⁹⁾ des regionalen Gesetzes angenommen. Aus Gründen der Rechtssicherheit und wegen der im Einzelfall schwierigen Entscheidung ist aber im allgemeinen die Überprüfung durch das Verfas-

³⁷⁾Ebenso Paladin, Rtrdp. 1961, S. 684.

³⁸⁾Paladin, Rtrdp. 1961, S. 684; Mortati, *Crosa*, II, S. 1290.

³⁹⁾Esposito, *Saggi*, S. 275, 278; Paladin, *Potestà*, S. 7 FN. 7 ("l'assoluta inapplicabilità della disciplina stessa"). Vgl. auch oben FN. 14.

sungsgericht⁴⁰⁾ vorzuziehen, welches die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes feststellt.

III. Die Rechtsprechung der Alta Corte

Bei der Überprüfung der Rechtsprechung der Alta Corte per la Regione siciliana, die wegen der ausgedehnten Gesetzgebungskompetenzen Siziliens und auf Grund der erst 1956 einsetzenden Tätigkeit der Corte costituzionale sehr umfangreich ist, kann nur schwer eine allgemeine Grundrichtung herausgefunden werden. Grundsätzlich ist aber darauf hinzuweisen, daß dieses paritätisch zusammengesetzte Gericht, welches für verfassungsrechtliche Streitigkeiten zwischen der Republik Italien und der Region Sizilien errichtet wurde, eine sizilienfreundliche Rechtsprechung ausgeübt hat.

Neben dem unbestrittenen Hinweis darauf, daß der geregelte Sachverhalt in Sizilien belegen sein muß, tauchen in den Entscheidungsgründen dieses Gericht Kriterien auf, die nicht unmittelbar mit der räumlichen Begrenzung regionaler Gesetzgebung in Zusammenhang stehen.

Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung waren meistens Gesetze wirtschaftlichen Inhalts: Durch Regionalgesetz wollte Sizilien für bestehende und neu zu begründende Aktiengesellschaften die Namensaktien durch Inhaberaktien ersetzen. Dieses Gesetz⁴¹⁾ wurde vom Staat deshalb angefochten, da die so geschaffenen Aktien auch außerhalb Siziliens zirkulieren konnten und Kapitalverlagerungen nach Sizilien die Folge waren. Demgegenüber wandte die Region ein, daß lediglich Aktien juristischer Personen in Sizilien der neuen Regelung unterworfen seien. In einem anderen Gesetz, das die Suche und Gewinnung von

40)Mazziotti, Studi, S. 171 f.

41)L.reg.siz. 1948 Nr. 32.

Erdgas ⁴²⁾ betrifft, wurden nach Ansicht der Region lediglich sizilianische Objekte und Konzessionierungen geregelt, wohingegen der Staat auf die wirtschaftlichen Auswirkungen auf das ganze Staatsgebiet hinwies. 1953 gewährte die Region Steuervergünstigungen für bestimmte Bauvorhaben ⁴³⁾; hiergegen wandte der staatliche Vertreter negative Auswirkungen auf das Steuerrecht in anderen Landesteilen ein. In einem anderen Gesetz ⁴⁴⁾ regelte Sizilien einen regionalen Ausschuß für das Verzeichnis der Exporteure von Obst und Gemüse, welches ebenfalls vom staatlichen Vertreter angefochten wurde. Besonders häufig sind regionale Steuergesetze vom Staatskommissar dem Gericht vorgelegt worden ⁴⁵⁾, die Steuerbefreiungen für bestimmte landwirtschaftliche Arbeits- und Verbrauchsgenossenschaften ⁴⁶⁾ und für sizilianische Reedereien vorsahen. ⁴⁷⁾.

Alle diese Fälle sind von der Alta Corte unter dem Gesichtspunkt des Verstoßes gegen den "limite territoriale" überprüft worden: Teilweise hätte eine Überprüfung an Hand von Art. 120 Verf. näher gelegen ⁴⁸⁾. Die Forderung des Gerichts, daß der geregelte Sachverhalt in der Region belegen sein muß, wird schon in der Entscheidung 1948 Nr. 1 ⁴⁹⁾ grundsätzlich erweitert, indem das Gericht nicht lediglich auf das Objekt der gesetzlichen Regelung abstellt, sondern die Auswirkungen bei der Gesetzesanwendung in die Entscheidung einbezieht (ohne aber im geprüften Fall das Vorliegen eines Verstoßes zu bejahen). In der Begründung

42) L.reg.siz. "sulla ricerca e coltivazione degli idrocarburi". L.reg.siz. v. 17.2.1950.

43) L.reg.siz. v. 18.2.1953.

44) L.reg.siz. v. 1.2.1951.

45) Im Gegensatz zu den Gesetzen der übrigen Regionen findet eine vorherige Überprüfung sizilianischer Gesetze auf ihre Verfassungsgemäßheit nicht statt.

46) L.reg.siz. v. 4.3.1950.

47) L.reg.siz. v. 5.12.1950.

48) Z.B. A.C. 3.3.1951 - 27.4.1951 Nr. 33 (DAC. I, S. 558 ff., 560 f.). Vgl. Amato, Sindacato di costituzionalità, S.190 und unten FN. 65.

49) A.C. 5.7.1948 - 17.8.1948 Nr. 1 (DAC. I, S. 1ff., 4).

des Antrags durch den Staatskommissar wird auf den Kreis möglicher und denkbarer Auswirkungen auf außer-sizilianische Gebiete hingewiesen. Um aber nicht alle Auswirkungen auf diese Gebiete für rechtswidrig erklären zu müssen, was zur Aushöhlung regionaler Gesetzgebungsbefugnisse führen würde, unterscheidet die Alta Corte zwischen beachtlichen und unbeachtlichen Auswirkungen auf Gebiete, die außerhalb der Region liegen. Den unzulässigen "effetti diretti" (auch "effetti giuridici") werden die zulässigen "ripercussioni economici" (effetti indiretti, ripercussioni di fatto) gegenübergestellt ⁵⁰⁾.

Auf Grund dieser Einengung unzulässiger Auswirkungen regionaler Gesetzgebung werden die Abschaffung von Namensaktien ⁵¹⁾, die Regelung bezüglich des Erdgases ⁵²⁾, der regionale Ausschuß für die Liste der Exporteure ⁵³⁾ und die finanzielle Unterstützung neu errichteter Bauten ⁵⁴⁾ für verfassungsgemäß erklärt. In der Entscheidung 1950 Nr. 16 ⁵⁵⁾ stellt das Gericht fest, daß Auswirkungen auf

50) A.C. 3.3.1951-27.4.1951 Nr. 33 (DAC. I, S. 558 ff., 560 f.); in der Literatur übereinstimmend Paladin, Potestà, S. 10 mit rechtsvergleichenden Hinweisen; in Rtrdp. 1957, S. 631, sagt Paladin: "soli effetti immediati di una legge regionale concernente direttamente l'attività ... e non gli effetti mediati che si ripercuotano su di una certa attività in seguito ad un'azione regionale vertente su di un terreno diverso".

51) A.C. 5.7.1948-17.8.1948 Nr. 1 (DAC. I, S. 1 ff., 2 ff.).

52) A.C. 18.3.1950-4.7.1950 Nr. 16 (DAC. I, S. 261 ff., 265). Hierin stellt die Alta Corte fest, daß sich der geregelte Gegenstand in der Region befinden muß und daß sich die unmittelbaren Auswirkungen gesetzlicher Regelung auf die Region zu beschränken haben. Die Tatsache, daß mittelbar negative wirtschaftliche Folgen außerhalb der Region auftreten, löst sich nicht vermeiden und ist unschädlich ("che i risultati economici possano ripercuotersi sull'economia nazionale è conseguenza di ogni attività").

53) A.C. 3.3.1951-27.4.1951 Nr. 33 (DAC. I, S. 558 ff., 560).

54) A.C. 6.10.1954-11.12.1954 Nr. 76 (DAC. IV, S. 41 ff., 50).

55) A.C. 18.3.1950-4.7.1950 Nr. 16 (DAC. I, S. 261 ff., 265).

die Wirtschaft ganz Italiens möglich sind, diese allein aber nicht zur Verfassungswidrigkeit des regionalen Gesetzes führen. In der Entscheidung 1951 Nr. 18 ⁵⁶⁾ wird wegen der Möglichkeit von Gesetzesumgehung und Mißbrauch sowie wegen der Störungen auf dem Gebiet des Steuerrechts im übrigen Staatsgebiet das regionale Gesetz ⁵⁷⁾ für verfassungswidrig erklärt (Verstoß gegen den räumlichen Geltungsbereich des Gesetzes (limite territoriale di efficacia)). Da bei Steuergesetzen, die gewöhnlich auch Steuerbefreiungen vorsehen, fast stets Auswirkungen wirtschaftlicher und finanzieller Art in anderen Landesteilen festzustellen sind, ist eine Einschränkung bei der Bejahung von schädlichen und rechtswidrigen Auswirkungen notwendig, um nicht der Region die Befugnisse auf dem Gebiet der Steuergesetzgebung zu entziehen.

Andere Kriterien wurden in zwei Entscheidungen ⁵⁸⁾ bezüglich regionaler Steuerermäßigungen für sizilianische Reedereien eingeführt. Das eine Gesetz ⁵⁹⁾ wurde deshalb für verfassungswidrig erklärt, da es nicht die Möglichkeit von Scheingründungen ausschloß und da dem Staat wegen seiner verminderten Steuereinnahmen ein Schaden entstanden wäre ⁶⁰⁾. Lediglich im Umfang der schädlichen Folgen sieht die Alta Corte unzulässige Auswirkungen des regionalen Gesetzes (somit keine Entscheidung nach effetti giuridici und ripercussioni di fatto). Das ande-

56) A.C. 5.4.1950-11.1.1951 Nr. 18 (DAC. I, S. 303 ff., 307 ff., bes. 311).

57) L.reg.siz. v. 4.3.1950.

58) A.C. 10.1.1951-2.3.1951 Nr. 30 (DAC. I, S. 507 ff., 509 ff.); A.C. 22.1.1953-14.2.1953 Nr. 57 (DAC. II, S. 937 ff., 939 f.).

59) L.reg.siz. v. 5.12.1950.

60) Der Gesichtspunkt der Störung (turbamento) des staatlichen Steuersystems findet sich u.a. in folgenden Entscheidungen: A.C. 13.8.1948-15.1.1949 Nr. 7 (DAC. I, S. 82 ff., 84 ff.); A.C. 16.1.1949-1.10.1949 Nr. 9 (DAC. I, S. 131 ff., 132 f.); A.C. 18.3.1950-25.10.1950 Nr. 17 (DAC. I, S. 283 ff., 285).

re, von der Region Sizilien geänderte Gesetz ⁶¹⁾ wurde aus dem Grunde für verfassungsgemäß angesehen, weil durch die Änderung die Möglichkeit von Scheingründen ausgeschlossen wurde.

Falls die Alta Corte bei ihren Entscheidungen auf die Unterscheidung von (unzulässigen) effetti giuridici und (zulässigen) ripercussioni di fatto abstellt, ist sie stets gezwungen, auf Tatsachen (z.B. finanzielle Auswirkungen) zurückzugreifen, und eine Begründung der Entscheidung mittels Hinweises auf eine verletzte Rechtsnorm ist in der Regel ausgeschlossen ⁶²⁾.

Zur Kritik dieser Rechtsprechung ist zu sagen, daß die Prüfung der hier aufgetretenen Fragen teilweise nicht unter dem Gesichtspunkt der Verletzung räumlicher Schranken, sondern vielmehr unter dem des Schutzes fremder Interessen ⁶³⁾ beziehungsweise der Verletzung von Art.120 Verf. ⁶⁴⁾ hätte erfolgen müssen. Auf Grund der damaligen Rechtslage war die Alta Corte (im Gegensatz zu der jetzigen Rechtslage bezüglich der übrigen Regionen) aber auch für meritorische Überprüfungen zuständig ⁶⁵⁾.

IV. Die Rechtsprechung der Corte costituzionale

Die Corte costituzionale stellt in der Entscheidung 1958

61)L.reg.siz. v. 26.1.1953.

62)Mortati, Limiti, S. 66, Rückgriff auf "nozioni non giuridiche".

63)So z.B. Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 177 f. "trasformato in un ambiguo limite di merito" und S.262; Martines, Rtrdp. 1956, S. 188; Mazziotti, Studi, S. 173; Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 267. Crisafulli und Martines befürworten aus diesem Grund auch die Zuständigkeit des Parlaments für die Entscheidung derartiger Fragen.

64)Nach der st.Rspr. der Corte cost. (z.B. C.c. 1963 Nr. 12, G.C. 1963, S.88 ff., 100) gilt Art. 120 Verf. auch für die Sonderregionen. Näher zu Art. 120 Verf. vgl. Amato, Sindacato di costituzionalità, S.157 und 190;sowie Scudiero, Rass.dir.pubbl. 1963, I, S. 534 ff., 537 ff. m.w.N. von Literatur und Rechtsprechung.

65)Virga, La Regione, S. 198 f.

Nr. 28 ⁶⁶⁾ fest, daß die Region wie jede normsetzende Gebietskörperschaft an ihre Gebietsgrenzen gebunden ist und daß Gesetzgebungsbefugnisse nur innerhalb dieses Hoheitsgebietes ausgeübt werden können. Das Verfassungsgericht fügt aber noch hinzu, daß die Gesetzgebung nur zum Schutz derjenigen Interessen ausgeübt werden darf, die ihren Sitz vollständig oder zumindest überwiegend ⁶⁷⁾ auf dem Gebiet der Region haben. Mit dieser Einbeziehung der regionalen Interessen nähern wir uns aber wieder einen anderen Einschränkung regionaler Gesetzgebung, nämlich der Pflicht der Region, nicht gegen staatliche Belange und die anderer Regionen zu verstoßen, die auf S. 103 ff. beschrieben werden.

66) C.c. 1958 Nr. 28, G.C. 1958, S. 118 ff., 123.

67) Hierin liegt eine Erweiterung gegenüber der Rechtsprechung der Alta Corte.

K A P I T E L I I I .

REGIONALE GESETZGEBUNG UND VÖLKERRECHT

I. Allgemeines

In Staaten, in denen auch die Länder, beziehungsweise die abgeleiteten und untergeordneten Gebietskörperschaften Gesetze erlassen können, muß das Verhältnis des Völkerrechts sowohl zum Recht des Staates als auch zu dem dieser Körperschaften geregelt sein. Aus diesem Grund ist auf die Beziehung Völkerrecht - Regionalrecht einzugehen. Das Völkerrecht ist hier im weiten Sinn zu verstehen: Es werden sowohl die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts als auch die völkerrechtlichen Verträge und das europäische Gemeinschaftsrecht zu behandeln sein. Eine Regelung regionaler Gesetzgebungsbefugnisse im Hinblick auf das Völkerrecht ist sowohl aus völkerrechtlichen als auch aus innerstaatlichen Gründen erforderlich. Durch den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages kann sich der Staat zum Erlaß innerstaatlicher Normen verpflichten, wobei das Problem fehlender innerstaatlicher Zuständigkeit hinsichtlich einzelner Materien auftauchen kann. Trotz der unter Umständen fehlenden innerstaatlichen Zuständigkeit verpflichtet sich der Staat seinem völkerrechtlichen Vertragsteil gegenüber.

Das italienische Staatsrecht stellt die Frage, ob sich die in der Verfassung (den Statuten) vorgenommene (innerstaatliche) Kompetenzverteilung bezüglich der Gesetzgebung auch auf die Zuständigkeit für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge bezieht, d. h. ob der Staat hinsichtlich der den Regionen zugewiesenen Materien Verträge abschließen darf.

Die der Verfassung und den Statuten zu entnehmende Regelung des Verhältnisses regionalen Rechts zum Völkerrecht ist nicht einheitlich; sie hängt davon ab, ob es sich um

allgemeine Regeln des Völkerrechts, völkerrechtliche Verträge oder europäisches Gemeinschaftsrecht handelt. Wegen der Vielzahl der völkerrechtlichen Verträge und der wachsenden Bedeutung der europäischen Gesetzgebung sowie der im Vergleich zur Bundesrepublik unterschiedlichen Lösung sind diese Probleme von Bedeutung.

II. Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts

1. Die Regelung in Art. 10 I Verf.

Art. 10 I Verf. bestimmt, daß sich die italienische Rechtsordnung (also nicht der italienische Staat) ¹⁾ den allgemein anerkannten Regeln des internationalen Rechts anpaßt ²⁾. Diese - ebenso wie Art. 25 GG auf Art. 4 WV zurückgehende - Regelung, die sich sowohl mit der monistischen als auch der dualistischen Theorie des Völkerrechts in Einklang bringen läßt ³⁾, ist deshalb von Bedeutung, da durch sie Sätze des internationalen Gewohnheitsrechts auch für den Regionalgesetzgeber verbindlich werden können. Aufgabe von Art. 10 I Verf. ist die Gewährleistung der Anpassung des innerstaatlichen Rechts an die Sätze des internationalen Gewohnheitsrechts, ohne daß der staatliche Gesetzgeber besonders tätig werden müßte ("adattamento automatico") ⁴⁾

1) So Balladore Pallieri, Diritto costituzionale, S. 404.

2) Art. 10 I Verf. lautet: "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto". Vgl. Berber, Völkerrecht, I, S. 103.

3) La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 6; er weist nach, daß sich die völkerrechtl. Bestimmungen der italienischen Verfassung (Art. 10 I, 11, 26, 72 IV und 80) sowohl mit der monistischen als auch der dualistischen Völkerrechtsdoktrin vereinbaren lassen (a.a.O., S. 6 ff., 20).

4) So die h.L.; vgl. Mortati, Istituzioni, S. 1053; La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 278, 374; Balladore Pallieri, Diritti costituzionale, S. 405; Socini, Adeguamento, S. 77, 106 f.; Perassi, La Costituzione e l'ordinamento internazionale, S. 35 ("assicura automaticamente la conformità del diritto interno alle norme del diritto internazionale"); ders., Lezioni, II, S. 28 ff. ("trasformatore generale"); Cansacchi, Impegni internazionali, Sp. 1075 ff. mit FN. 1.

Aus dieser Zielsetzung kann aber noch nicht unmittelbar der Rang der so in die nationale Rechtsordnung eingeführten Sätze des Völkerrechts gefolgert werden. Gerade der Rang dieser Normen ist aber für etwaige Bindungen des regionalen Gesetzgebers von Bedeutung; Art. 10 I Verf. stellt eine Rechtsquelle dar, und La Pergola spricht zu Recht von einem "procedimento automatico di produzione giuridico" ⁵⁾, welches der Promulgation und Veröffentlichung entbehrt. In dieser Tatsache ist der grundlegende Unterschied zur Transformation völkerrechtlicher Verträge in innerstaatliches Recht zu erblicken. Aus der Fassung von Art. 10 I Verf. ("... si conforma ...") ergibt sich eindeutig, daß die Sätze des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts nicht lediglich eine Schranke (limite negativo) ⁶⁾ für die staatliche Gesetzgebung darstellen (in dem Sinne etwa, daß der staatliche Gesetzgeber keine Gesetze erlassen darf, die im Widerspruch zum Völkergewohnheitsrecht stehen), sondern daß diese Sätze Bestandteil der staatlichen Rechtsordnung werden ⁷⁾ und als solche den regionalen ⁸⁾, aber auch den staatlichen ⁹⁾ Gesetzgeber binden. Da die Anpassung des italienischen Rechts an das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht aber garantiert sein muß (... procedimento che garantisce piena e puntuale conformità del nostro ordinamento alle norme del diritto internazionale generale)¹⁰⁾, ist die Rangfrage der Normen aus Art. 10 Verf. in Verbindung mit einer wirksamen Anpassung der staatlichen Rechts-

5) La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 278; ebenso Socini, Adeguamento, S. 80.

6) Die gleiche Problematik taucht bei der Frage auf, ob die "principi stabiliti" limite oder norma sind; vgl. S. 23.

7) La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 230.

8) Paladin, Rtrdp. 1959, S. 444.

9) In der Entscheidung 1961 Nr. 67 prüft das italienische Verfassungsgericht ein staatliches Gesetz am Völkergewohnheitsrecht (G.C. 1961, S. 1251 ff.).

10) La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 239.

ordnung zu sehen ¹¹⁾.

Abgesehen von den zwei extremen Lösungen - bei den allgemeinen Regeln des Völkerrechts handelt es sich um überverfassungsrechtliche Sätze (*norme supercostituzionali*) ¹²⁾; Art. 10 I Verf. stellt lediglich einen Programmsatz dar ¹³⁾ - sind folgende Lösungen denkbar: Entweder besitzt das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht Verfassungsrang oder Gesetzesrang ¹⁴⁾. Welche der beiden Möglichkeiten vorliegt, hängt davon ab, welcher Normkreis (Gesetzesrecht oder Verfassungsrecht einschließlich Gesetzesrecht) sich dem allgemeinen Völkerrecht automatisch anpaßt ¹⁵⁾. Da zu "*ordinamento*" im Sinne von Art. 10 I Verf. auch das Verfassungsrecht gehört, gleicht sich auch dieses an, und der bloße Gesetzesrang völkerrechtlichen Gewohnheitsrechtes ist auszuschließen. Aus dem Ziel von Art. 10 Verf. ergibt sich, daß bei der Bejahung des Gesetzesranges der völkerrechtlichen Bestimmungen eine vollständige und andauernde Anpassung nicht garantiert werden kann (da die Möglichkeit eines einfachen, späteren staatlichen Gesetzes nicht auszuschließen ist), so daß auch aus diesem Grund der Verfassungsrang der Normen ex Art. 10 Verf.

11) Auch La Pergola (*Costituzione e adattamento*, S. 246) stellt bei der Frage nach dem Rang der Normen ex Art. 10 I Verf. auf die ratio dieser Bestimmung ab.

12) Für eine Bindung an die Verfassung spricht sich Moratti (*Istituzioni*, S. 1053) aus. Ebenso Sereni, *Diritto internazionale*, I, S. 226. A.A. La Pergola, *Costituzione e adattamento*, S. 260 ff., 265 f.

13) Levi, *Teoria generale del diritto*, S. 85 ("*semplice direttiva ai futuri legislatori*"). Diese Lösung widerspricht einer vollständigen und wirksamen Anpassung des nationalen Rechts an das Völkergewohnheitsrecht.

14) Zur entsprechenden Lage in der Bundesrepublik vgl. Art. 25 GG. Hierzu Menzel, *Völkerrecht*, S. 63.

15) Menzel, S. 10 der Kommentierung zu Art. 25 GG im Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar).

mit der wohl h.L. zu bejahen ist ¹⁶⁾. Hieraus folgt La Pergola zu Recht die Überprüfbarkeit einfacher staatlicher Gesetze (und somit auch regionaler Gesetze) auf ihre Übereinstimmung mit den allgemeinen Regeln des Völkerrechts durch das Verfassungsgericht ¹⁷⁾.

Bezüglich des Umfangs der völkerrechtlichen Normen, die über Art. 10 Verf. innerstaatliches Recht werden, ist noch darauf hinzuweisen, daß nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ¹⁸⁾ und nach der herrschenden Lehre ¹⁹⁾ die Erfüllung vertraglicher völkerrechtlicher Verpflichtungen (auch nicht über die allgemein anerkannten Sätze des Völkerrechts "pacta sunt servanda" und "consuetudo est servanda") keinen Fall von Art. 10 Verf. darstellt. Dies ergibt sich auch aus den Art. 7 und 10 II Verf., welche die Trennung von Völkervertragsrecht und

16) La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 267 ff., 272 ff. Auf S. 291 wird auf die entsprechende Entwicklung in Deutschland und Österreich hingewiesen (Art. 4 WV und Art. 9 österr. Verf.: hier wird von der h.L. Gesetzesrang des Völkerrechts vertreten; bei Art. 25 GG bejaht die h.L. Verfassungsrang). Verfassungsrang des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechtes wird auch von Gaja, Giur. it. 1963 I, 1, Sp. 1364 und Migliazza, Le Comunità Europee, S. 146 mit FN. 35 vertreten. Sereni, Diritto internazionale, I, S. 226, bejaht eine Stellung zwischen Verfassung und Gesetzesrecht.

17) La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 296; auch Balladore Pallieri, Diritto costituzionale, S. 405 und Mortati, Istituzioni, S. 1054 mit FN. 1 sehen eine Überprüfung einfacher Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit den allg. anerkannten Regeln des Völkerrechts durch das Verfassungsgericht vor. Der Erlaß etwa erforderlicher staatlicher Ausführungsgesetze kann allerdings nicht erzwungen werden.

18) C.c. 1960 Nr. 32, G.C. 1960, S. 537 ff., 555 f.;

C.c. 1961 Nr. 68, G.C. 1961, S. 1258 ff., 1271.

19) Sereni, Diritto internazionale, I, S. 227; Morelli, Nozioni di diritto internazionale, 3. Aufl., S. 92; Tosato, Regolamenti, S. 301 und FN. 49; La Pergola, Problemi dell'adattamento, S. 218 ff.; ders., Costituzione e adattamento, S. 300, 346; Perassi, La Costituzione e l'ordinamento internazionale, S. 35 f.; Virga, 6. Aufl., S. 1053; Balladore Pallieri, Diritto costituzionale, S. 406 f.; a.A. besonders Quadri, Diritto internazionale pubblico, S. 62 ff. und Cansacchi, Impegni internazionali, Sp. 1076.

völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht voraussetzen.

Auf Grund des Vorranges der allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind diese zuwiderlaufende Bestimmungen der staatlichen und regionalen Gesetzgebung verfassungswidrig. Für die regionale Gesetzgebung stellen sich somit folgende Fragen:

Auf welche Weise kann die Region staatliches Recht, das Art. 10 I Verf. widerspricht, beseitigen?

Wie kann der Staat den Erlaß völkerrechtswidrigen regionalen Rechts verhindern?

2. Möglichkeiten der Region, staatliches Recht, das Art. 10 I Verf. widerspricht, zu beseitigen

Nach Art. 10 I Verf. paßt sich die italienische Rechtsordnung den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts automatisch an. Die einfache staatliche Gesetzgebung hat sich somit an diese Regeln zu halten, und ein Widerspruch hierzu stellt einen (indirekten) Verstoß gegen Art. 10 I Verf. dar. Die Möglichkeit einer Überprüfung staatlicher Gesetze auf ihre Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts wird deshalb anerkannt ²⁰⁾. Bei dieser Überprüfung handelt es sich um einen ähnlichen Fall wie in Art. 117 Verf., nach dem der regionale Gesetzgeber an die in dieser Bestimmung nicht näher aufgeführten Einschränkungen durch die staatliche Rahmengesetzgebung ("principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato") gebunden ist. Inhalt und Umfang beider Gruppen von Einschränkungen sind im voraus für die Region unbekannt.

Wie in der Entscheidung 1960 Nr. 32 des Verfassungsgerichts ²¹⁾ ausgeführt wird, kann die Region im Fall eines staatlichen Verstoßes gegen Art. 10 I Verf. nur

20) La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 374.

21) C.c. 1960 Nr. 32, G.C. 1960, S. 537 ff., 556.

dann das staatliche Gesetz nach Art. 32 VerfGG anfechten, wenn durch dieses Gesetz in regionale Zuständigkeiten eingegriffen wird. Art. 10 I Verf. regelt das Verhältnis der Republik Italien zu anderen Staaten und räumt den Regionen keine geschützte Rechtsposition ein. Auf Grund der restriktiven Interpretation des Begriffes "invasione della sfera della competenza assegnata alla Regione" (vgl. S. 6), derzufolge ein staatliches Gesetz nicht in allen Fällen eines Verstoßes gegen die Verfassung, sondern nur dann, wenn das staatliche Gesetz unzulässigerweise regionale Materien regelt, von der Region angefochten werden kann, scheidet eine Anfechtung "in via principale" in der Regel aus. In Verfahren "in via incidentale" können derartige Mängel staatlicher Gesetze stets beseitigt werden. Die unterschiedliche Fassung von Art. 10 I Verf. und Art. 25 GG (i.V. mit Art. 100 Verf.) berechtigt aber meines Erachtens nicht zum Schluß ²²⁾, daß im Rahmen der italienischen Rechtsordnung diese Fälle nicht vom Verfassungsgericht entschieden werden können. Da die allgemeinen Regeln des Völkerrechts der einfachen Gesetzgebung nach der Verfassung vorgehen, hat sich der staatliche Gesetzgeber an diese Regeln zu halten. Hiervon ist die Frage zu unterscheiden, wer einen etwaigen Verstoß vor dem Verfassungsgericht geltend machen kann.

Auf Grund der bestehenden Rechtslage ist dies in einem Verfahren "in via principale" in der Regel für die Region nicht möglich, wohl aber in einem Verfahren "in via incidentale". Hieraus ergibt sich, daß der Region keine Möglichkeiten eingeräumt sind, eine staatliche gesetzliche Regelung zu beseitigen, die zu den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts in Widerspruch steht.

22) So Berber, Völkerrecht, I, S. 103 m.w.N.

3. Staatliche Vorkehrungen für die Unterbindung regionaler Gesetze, die Art. 10 I Verf. widersprechen

Verstöße regionaler Gesetzgebungsorgane gegen Art. 10 I Verf. können in der Praxis dadurch vermieden werden, daß die regionalen Gesetzentwürfe nach Art. 127 Verf.²³⁾ der Regierung zur Überprüfung vorgelegt werden müssen (controlle preventivo) (vgl. S.123). Über Art. 127 IV Verf. kann das Verfassungsgericht einen Verstoß des regionalen Gesetzesentwurfes gegen die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts feststellen.

III. Völkerrechtliches Vertragsrecht

Nach Art. 3 St.Sa.; Art. 2 St.VdA.; Art. 4 St.TAA.; Art. 4 St.FVG. ist der Regionalgesetzgeber zur Beachtung völkerrechtlicher Verträge verpflichtet²⁴⁾. Diese Bindung ist deshalb besonders hervorzuheben, da ihr Umfang mehr noch als derjenige der übrigen Beschränkungen regionaler Gesetzgebung (z.B. "in armonia con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato") einer ständigen Wandlung unterworfen ist und da durch völkerrechtliche Verträge immer umfassendere Sachbereiche geregelt werden. Der Umfang dieser Bindung ist weiterhin im Einzelfall schwer festzustellen, weil indirekt auf völkerrechtliche Verträge verwiesen wird (in ähnlicher Weise ist aber auch der staatliche Gesetzgeber über Art. 10 II Verf. an weite Normbereiche gebunden²⁵⁾). Aus dem Text der Statute ergibt sich, daß die Regionen die Bindung zu beachten haben, nicht jedoch, daß ein regionales Tä-

23) bzw. Art. 25 St.Si.; Art. 33 St.Sa.; Art. 31 St.VdA.; Art. 49 St.TAA.; Art. 29 St.FVG.

24) "... rispetto degli obblighi internazionali ..."; Gaja, Giur. it. 1963, I, 1, Sp. 1360, bejaht sogar eine Bindung an diejenigen völkerrechtlichen Verträge, die innerstaatlich noch nicht ausgeführt worden sind.

25) Art. 10 II lautet: "La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali".

tigwerden auf dem Gebiet der Gesetzgebung ausgeschlossen werden soll. Ebenso wie die Bezeichnung "armonia" auf S. 30 stellt dies eine schwächere Bindung dar. Obwohl diese Einschränkung regionaler Gesetzgebung im Sizilianischen Statut und bei der Gesetzgebung der einfachen Regionen nach Art. 117 Verf. fehlt, gilt sie nach Lehre ²⁶⁾ und Rechtsprechung ²⁷⁾ auch für diese Regionen.

Allein auf Grund der Materieverteilung nach Art. 117 Verf. (bzw. Art. 17 St.Si.; Art. 4 St.Sa.; Art. 5 St.TAA. und Art. 5 St.FVG.), d. h. aus dem Fehlen der "auswärtigen Angelegenheiten" ("affari esteri") bei den regionalen Materien kann noch nicht gefolgert werden, daß ausschließlich die Republik Italien (im Gegensatz zu den einzelnen Regionen) für den Abschluß und die innerstaatliche Ausführung völkerrechtlicher Verträge zuständig ist. Der Inhalt dieser Verträge läßt sich nämlich nicht der Materie "auswärtige Angelegenheiten" unterordnen, die völlig getrennt und gleichrangig neben den übrigen Materien des Art. 117 steht. Wie Sträuli ²⁸⁾

-
- 26) Dies ergibt sich schon aus der Bindung an die allg. Grundsätze der Rechtsordnung. Mortati, Istituzioni, S. 792; ders., Limiti, S. 30; Mortati folgert dies aus der alleinigen Zuständigkeit des Staates auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten. Nach Mazziotti, Studi, S. 235 mit FN. 2 handelt es sich um eine bedeutungslose Lücke der betreffenden Statute. Für La Pergola, G.C. 1960, S. 1051, ergibt sich die Bindung aus der Einheit der Rechtsordnung. Dieser Ansicht ist im Ergebnis auch die ganz h.L.: Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 280; ders., Lezioni, S. 365 ff., 368; Perassi, La costituzione e l'ordinamento internazionale, S. 36; Palazzoli, S. 83; Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 152; Virga, La Regione, S. 112; Cajoli, Autonomia, S. 22; Paladin, Potestà, S. 179 f.; Tosato, Regolamenti, S. 320 mit FN. 100; Sereni, Diritto internazionale, I, S. 232 mit FN. 1.A.A. Gaja, Giur. it. 1963, I, 1, Sp. 1362 f.
- 27) C.c. 1960 Nr. 32, G.C. 1960, S. 537 ff.; C.c. 1963 Nr. 49, G.C. 1963, S. 213 ff.; S. 219 (das VerfG bezieht sich auf Art. 5 Verf. und Art. 1 St.Si.).
- 28) Sträuli, Kompetenzausscheidung, passim; vgl. auch von Mangoldt-Klein, Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., S. 1349 ff.

aufgezeigt hat, werden die Materien nicht stets nach gleichen Kriterien gebildet; neben Rechtsinstituten (z.B. Enteignung) stehen bestimmte Tätigkeiten (z.B. Ackerbau) oder Gegenstände (z.B. Straßen, Kraftwerke). Ganz anders verhält es sich jedoch bei den "auswärtigen Angelegenheiten". Grundsätzlich kann jede der herkömmlichen und gebräuchlichen Materien zum Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrages gemacht werden, so daß ein internationales Übereinkommen, dessen Abschluß unzweifelhaft zur Ausübung der auswärtigen Gewalt gehört, eine Materie behandeln kann, die nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zur (unter Umständen ausschließlichen) regionalen Gesetzgebungskompetenz gehört ²⁹⁾.

Nach der dualistischen Völkerrechtstheorie, derzufolge eine besondere Transformation völkerrechtlichen Vertragsrechts in innerstaatliches Recht erforderlich ist, muß der Abschluß des völkerrechtlichen Vertrages von dessen innerstaatlicher Durchführung unterschieden werden, so daß Abschluß und Ausführung dieses Vertrages getrennt zu behandeln sind.

1. Abschluß völkerrechtlicher Verträge

Aus Art. 87 VIII Verf. ergibt sich die Zuständigkeit der Republik für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge ("Il Presidente della Repubblica ... ratifica i trattati internazionali ..."). Die Regionen besitzen keine (auch

29) Dies bemerkt schon Kelsen, Principles, S. 405: "For it is impossible to distinguish the so-called "domestic affairs" from the "foreign affairs" of the state, as two different subject matters of legal regulation. Every so-called domestic affair of a state can be made the subject matter of an international agreement and so be transformed into a foreign affair".

nur beschränkte ³⁰⁾ Völkerrechtsfähigkeit ³¹⁾. Die Folge hiervon ist, daß die Kompetenzverteilung der Materiekataloge in Art. 117 Verf. und den entsprechenden Bestimmungen der Sonderregionen dann nicht gilt, wenn die Republik völkerrechtliche Verträge abschließt. Die entgegenstehende Ansicht, derzufolge die staatliche Zuständigkeit für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge lediglich dann gegeben ist, wenn er auch die Gesetzgebungskompetenz besitzt, führt zu einer Lücke in der Zuständigkeit auf einem wichtigen Gebiet staatlicher Tätigkeit, da die Region nach der Praxis und im Einklang mit der h.L. keine Völkerrechtsfähigkeit hat ³²⁾. Lediglich aufgrund einiger Sonderbestimmungen ³³⁾ sind einigen Sonderregionen Mitwirkungsrechte beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge eingeräumt. Auch mittels Umkehrschluß hieraus ergibt sich die ausschließliche Zuständigkeit des Staates für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge.

Die Zustimmungsgesetze werden nach Art. 80 Verf. vom staatlichen Parlament (von beiden Kammern) erlassen, falls es sich nicht um ein Übereinkommen im vereinfachten Verfahren handelt.

2. Die Zuständigkeit des Staates für den Erlaß der Ausführungsgesetze

Die Zuständigkeit für den Erlaß der Ausführungsgesetze (legge di esecuzione di un trattato) ("piena ed intera

30) Bzgl. völkerrechtlicher Befugnisse von bundesstaatlichen Gliedstaaten vgl. Menzel, Völkerrecht, S. 256.

31) Cesareo, Autonomia, S. 113; ders., IV Convegno, S. 144; Ambrosini, Un tipo intermedio, S. 99 f.; Paladini, Rtrdp. 1959, S. 447; Mazziotti, Studi, S. 241. Gleicher Ansicht die Corte costituzionale: C.c. 1963 Nr. 49, G.C. 1963, S. 213 ff., 219.

32) Vgl. den Fall Missouri v. Holland (1920); 252 US. 416, 40 : Freund, Sutherland, Constitutional Law, S. 1615.

33) So beispielsweise Art. 52 I St.Sa. und Art. 47 II St.FVG.

esecuzione sia data al trattato") ist in der Verfassung nicht geregelt ³⁴⁾. Da auf dem Weg über den Abschluß völkerrechtlicher Verträge regionale Zuständigkeiten eingeschränkt oder ausgeschlossen werden können (sogenannter "treaty device") ³⁵⁾, ist die Zuständigkeit für den Erlaß der Ausführungsgesetze von Bedeutung. So sei z.B. auf den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Italien hingewiesen, der die Regelung des gesamten Fremdenverkehrswesens umfaßt; die Ausführung dieses Vertrages würde die Beseitigung der sogenannten ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit Siziliens nach Art. 14 n St.Si. zur Folge haben. Außerdem kann der für den Erlaß der Ausführungsgesetze zuständige Gesetzgeber bisweilen unter verschiedenen Möglichkeiten wählen, um seinen Verpflichtungen aus dem völkerrechtlichen Vertrag nachzukommen. Auch wegen dieser Möglichkeiten bei der Auswahl der zu ergreifenden Maßnahmen ist die Zuständigkeit von Bedeutung. Die Lage kompliziert sich aber noch dadurch, daß sich die Ausführungsgesetze nicht auf die (eigentliche) Transformation beschränken müssen, sondern unter Umständen Ergänzungen zum Vertrag bringen können und teilweise sogar notwendige Detailbestimmungen enthalten müssen. Besonders durch diese, nicht vom völkerrechtlichen Vertrag her bedingten Bestimmungen kann der regionale Bereich mehr als für die Ausführung des völkerrechtlichen Vertrages unbedingt notwendig eingeschränkt werden.

34) Die unbestrittene Verpflichtung des Staates zur Erfüllung des völkerrechtlichen Vertrages macht eine interne Regelung nicht überflüssig, wie Monaco, *Crosa II*, S. 1266 meint. Art. 87 VIII Verf. regelt lediglich die Zuständigkeit für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge, sagt aber nichts über die Ausführung derselben. Diese Verfassungsbestimmung lautet: "Il Presidente della Repubblica ... ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere".

35) Hendry McLeod, *Treaties and Federal Constitution*, S. 107; auf diese Tatsache weisen auch Amato, *Sindacato di costituzionalità*, S. 153; Gasparri, *Autonomia Sarda* (1951), S. 38f.; La Pergola, *Costituzione e adattamento*, S. 336 ff.; Tuccari, S. 485; Gaja, *Giur. it.* 1963, I, 1, Sp. 1363 und Palazzoli, S. 84, hin.

Möglich wäre der Erlass der Ausführungsgesetze (es ist hier nur die Rede von den Ausführungsgesetzen, die sich auf Materien regionaler Zuständigkeit beziehen) sowohl durch das staatliche Parlament als auch durch die Regionalräte. Da der Staat völkerrechtlich zum Erlass der Ausführungsgesetze verpflichtet ist, muß untersucht werden, ob er seinen Verpflichtungen auch dann nachzukommen vermag, wenn man von der regionalen Zuständigkeit ausgeht. Falls vertragskonforme Ausführungsgesetze von den Regionen erlassen werden, wofür die Fassung "rispetto degli obblighi internazionali" oder "in armonia con gli obblighi internazionali dello Stato" zu sprechen scheint, wird eine Haftung des Staates ("responsabilità internazionale dello Stato") vermieden, da es für die Vertragspartner unerheblich ist, ob die völkerrechtliche Verpflichtung vom nationalen Parlament oder von den Regionalräten ausgeführt wird; entscheidend ist lediglich, daß die Regelung vertragskonform ist. Eine Haftung des Staates kann aber in den Fällen eintreten³⁶⁾, in denen die staatlichen Maßnahmen zwar dem völkerrechtlichen Vertrag widersprechen, aber deren Vornahme (bzw. deren Nichtvornahme) nach dem Staatsrecht als rechtmäßig anzusehen sind. Hierzu zählen auch die Fälle, in denen der Regionalrat nicht tätig wird³⁷⁾.

Falls somit der regionale Gesetzgeber nicht oder nicht in der richtigen Weise die erforderlichen Gesetze erläßt, tritt der staatliche Haftungsfall³⁸⁾ ein, ohne daß der Staat durch eigenes Handeln seinen Verpflichtungen nachkommen könnte (vgl. Art. 16 I österreichische Verfassung). Lediglich der Erlass regionaler Gesetze, die

36) Verdross, Völkerrecht, S. 382 f.; Vitta, La responsabilità internazionale dello Stato, S. 23 ff.

37) Vgl. hierzu Vitta, La responsabilità internazionale dello Stato, S. 89 ff.; hiernach ist dieses Verhalten mit Fällen vertragswidrigen Tätigwerdens gleichzusetzen.

38) So z.B. C.C. 1963 Nr. 49, G.C. 1963, S. 213 ff., 219.

den völkerrechtlichen Verpflichtungen widersprechen, kann über Art. 127 Verf. vermieden werden. Problematisch ist das Untätigbleiben des Regionalrates. Die Auflösung von Regionalräten (scioglimento del Consiglio regionale) ³⁹⁾ nach Art. 126 I Verf. führt zu Neuwahlen (Art. 126 V Verf.); es kommt zu keiner Kompetenzverschiebung zugunsten des Staates ⁴⁰⁾, so daß der Haftungsfall eintritt. Um diese Folge zu vermeiden, bejahen die h.L. ⁴¹⁾ und die Praxis, denen sich auch das Verfassungsgericht ⁴²⁾ angeschlossen hat, die ausschließliche Zuständigkeit des staatlichen Parlaments für den Erlaß der Ausführungsgesetze. Es ist aber hinzuzufügen, daß bis zur Errichtung der einfachen Regionen der Staat die Ausführungsgesetze für diese Regionen erlassen muß. Da aber diese Gesetze wie die Gesamtheit der übrigen staatlichen Gesetze in ganz Italien so lange Geltung besitzen, als die Regionalräte keine eigene Regelung er-

39) Hierzu Paladin, Potestà, S. 90. In diesem Sinne auch Virga, La Regione, S. 113, FN. 26 und Pierandrei, Giur. it. 1950 II, Sp. 285 mit FN. 17.

40) Die nach Art. 126 V Verf. gebildete Kommission kann keine Gesetze erlassen. So Cesareo, Autonomia, S. 42f. Vgl. auch unten S. 154.

41) So z.B. Paladin, Rtrdp. 1959, S. 455; Mohrhoff, S. 27, 45; Cansacchi, Impegni internazionali, Sp. 1078 f.; Pierandrei, Giur. it. 1950, II, Sp. 285; Crisafulli, III Convegno, S. 97; ders., Lezioni, S. 367; Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 117; Perassi, La Costituzione e l'ordinamento internazionale, S. 36; La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 340 ff.: "essenziale importanza per gli interessi nazionali"; ders., G.C. 1960, S. 1070 ff.; Mazziotti, Studi, S. 236 und FN. 2. Die Zuständigkeit der Region für den Erlaß der Ausführungsgesetze wird von folgenden Autoren vertreten: Virga, La Regione, S. 113; ders., Comitato nazionale, III, S. 423; ders., Diritto costituzionale (1961), S. 439 mit FN. 77; Gaja, Giur. it. 1963, I, 1, Sp. 1363; Cesareo, Autonomia, S. 96.

42) C.c. 1960 Nr. 32, G.C. 1960, S. 537 mit Bezug auf den Vertrag De Gasperi-Gruber; C.c. 1961 Nr. 46, G.C. 1961, S. 990 ff., 1003; C.c. 1963 Nr. 49, G.C. 1963, S. 213 ff. (EWG).

lassen haben (vgl. S.201), kann eine mangelnde Ausführung völkerrechtlicher Verträge wegen des Nichttätigwerdens einzelner Regionalräte nicht eintreten. Eine solche zu vermeidende Nichtausführung völkerrechtlicher Verträge kann erst dann eintreten, wenn auch die einfachen Regionen errichtet worden sind und die regionale Zuständigkeit für den Erlaß der Ausführungsgesetze bejaht würde. Falls die Zuständigkeit für den Erlaß der Ausführungsgesetze aus Art. 117 Verf. abgeleitet wird, ist ebenfalls die staatliche Zuständigkeit zu vermuten, da die auswärtigen Angelegenheiten nicht aufgeführt sind ⁴³⁾. Paladin ⁴⁴⁾ weist auf den Sachzusammenhang (competenza connessa) mit den auswärtigen Angelegenheiten hin. Dazu ist jedoch zu sagen, daß - wie schon ausgeführt - jede Gesetzgebungsmaterie im Zusammenhang mit den auswärtigen Angelegenheiten steht, da jede Materie bzw. jeder Teil derselben Gegenstand völkerrechtlicher Vereinbarungen werden kann.

Getrennt von der Frage der Zuständigkeit für den Erlaß der Ausführungsgesetze ist die Frage zu stellen, ob die Region nun in dieser Materie von jeder gesetzgeberrischen Tätigkeit ausgeschlossen ist, d. h. ob eine Materieverschiebung zugunsten des Staates eintritt ⁴⁵⁾ oder ob lediglich die staatlichen Ausführungsgesetze zu respektieren sind. Der Text der Verfassung "Rispetto degli obblighi internazionali" spricht zugunsten der zweiten Alternative. Eine Bindung an die staatlichen Ausführungsgesetze ist auch ausreichend, um den Zweck dieser Bestimmung zu erfüllen. Anders verhält es sich nur, wenn durch den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages eine Materie vollständig der staatlichen Zu-

⁴³⁾La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 338 f.

⁴⁴⁾Paladin, Potestà, S. 90.

⁴⁵⁾Mazziotti, Studi, S. 257 : "non si tratta di un limite della competenza materiale dei legislatori locali ..."

ständigkeit entzogen wird (z.B. durch den EWG-Vertrag). In den Fällen, in denen der regionale Gesetzgeber tätig werden darf, wird durch die Überprüfung nach Art. 127 Verf. sichergestellt, daß regionale Verstöße vermieden werden.

3. Rang und Form der Ausführungsgesetze

Von der staatlichen Zuständigkeit für den Erlass der Ausführungsgesetze ausgehend, sind die Möglichkeiten der Region zu untersuchen, gegen eine zu weitgehende staatliche Ausführungsgesetzgebung vorzugehen. Eine solche liegt insbesondere dann vor, wenn der Staat Bereiche regelt, die nicht Gegenstand des völkerrechtlichen Vertrages sind. Für eine etwaige verfassungsgerichtliche Kontrolle sind Form und Rang der Ausführungsgesetze von Bedeutung: Hierbei handelt es sich um einfache Gesetze, die auch deren Rang besitzen ⁴⁶⁾. Mazziotti, der vom Vorrang staatlicher Gesetze im Verhältnis zur regionalen Gesetzgebung ausgeht, vertritt die Bindung des regionalen Gesetzgebers an die Ausführungsgesetze ⁴⁷⁾. Hierzu ist zu sagen, daß nicht der Vorrang staatlicher Gesetze, sondern die Pflicht der Region, völkerrechtliche Verpflichtungen zu achten, den Grund für die regionale Bindung darstellt. Die Frage der Rangordnung ist von der Frage der Bindung auf Grund einer besonderen verfassungsrechtlichen Bestimmung zu unterscheiden. Die Bindung an die staatlichen Ausführungsgesetze besteht immer; mittels des (unterstellten) Vorranges staatlicher Gesetze (vgl. hierzu S.179 ff.) können aber nur diejenigen Konflikte gelöst werden, die sich trotz der

⁴⁶⁾C.c. 1960 Nr. 32, G.C. 1960, S. 537 ff., 556 : "hanno lo stesso valore delle leggi ordinarie, modificabili con legge ordinaria"; ebenso C.c. 1964 Nr. 14, G.C. 1964, S. 129 ff., 160.A.A. (zwischen der Verfassung und dem einfachen Gesetz) La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 287 f. und FN. 47 und S. 335. Das Ausführungsgesetz stellt seiner Meinung nach eine *forma atipica* mit *resistenza* eines Verfassungsgesetzes und *vis abrogans* eines einfachen Gesetzes dar.

⁴⁷⁾Mazziotti, Studi, S. 246.

Verfassungsmäßigkeit von staatlichem und regionalem Recht ergeben. Falls ein staatliches Ausführungsgesetz nicht erlassen wurde, kann die Anwendung eines verfassungswidrigen regionalen Gesetzes auch nicht über den Vorrang staatlicher Gesetze ausgeschlossen werden.

Der regionale Gesetzgeber darf die staatlichen Ausführungsgesetze nicht aufheben, da er für den Erlass derselben nicht zuständig ist ⁴⁸⁾ und da durch die Aufhebung die Gefahr einer völkerrechtlichen Verantwortung des Staates entstehen könnte.

4. Schutz regionaler Belange

Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen, die sich auf den Schutz der regionalen Rechtsstellung beziehen, ist die Tatsache, daß die Region auf Gebieten der (wenn auch beschränkten) eigenen Gesetzgebungshoheit staatliche Gesetzgebung nur dann zu dulden hat, wenn diese die notwendige Folge des Abschlusses eines völkerrechtlichen Vertrages darstellt (connessa alla conclusione o all'esecuzione di un trattato internazionale) ⁴⁹⁾.

In der Verfassung ist keine Vorkehrung dafür getroffen, daß sich der staatliche Gesetzgeber bei der Ausführung völkerrechtlicher Verträge streng an deren Inhalt hält. Insbesondere ist eine automatische Anpassung der staatlichen Rechtsordnung wie nach Art. 10 I Verf. beim Völkervertragsrecht ausgeschlossen.

Eine vorherige Überprüfung (controllo preventivo) des Ratifizierungsgesetzes ist ebenso wenig möglich wie die eines Ausführungsgesetzes, da den Regionen nach Art. 32 VerfGG nur die Möglichkeit einer nachfolgenden Überprüfung (controllo successivo) staatlicher Gesetze "in via

48) La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 341.

49) La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 341.

principale" oder "in via incidentale" gegeben ist. Aber nicht jeder Verfassungsverstoß staatlicher Ausführungsgesetze führt - wie auf S. 6 ausgeführt - zu einer regionalen Anfechtungsmöglichkeit. Da nach Art. 2 II L. cost. 9.2.1948 Nr. 1 i.V. 32 I VerfGG die Verletzung regionaler Zuständigkeiten ⁵⁰⁾ die Voraussetzung für ein Verfahren "in via principale" darstellt, ist in einer Überprüfung "in via incidentale" normalerweise der einzige Schutz für die Region zu erblicken. Neben den Ausführungsgesetzen kann auch das staatliche Zustimmungsgesetz auf seine Verfassungsgemäßheit überprüft werden ⁵¹⁾.

Zur Entscheidung in diesen Fällen ist das Verfassungsgericht berufen, welches die Übereinstimmung des staatlichen Gesetzes mit dem völkerrechtlichen Vertrag überprüft und Teile des Gesetzes für verfassungswidrig erklären kann. In der schon erwähnten Entscheidung 1960 Nr. 32 ⁵²⁾ führte das Gericht aus, daß die Beachtung völkerrechtlicher Verpflichtungen zwar für die Regionen bindend ist, daß aber umgekehrt der Staat der Region gegenüber nicht gehalten ist, an völkerrechtlichen Verpflichtungen festzuhalten. Es steht vielmehr in seinem Ermessen, durch spätere einfache Gesetze ⁵³⁾ die Aus-

50) Art. 2 II L. cost. 9.2.1948 Nr. 1: "Quando una Regione ritenga che una legge ... della Repubblica invada la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione, può ... promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte ...".

51) Virga, Diritto costituzionale (5. Aufl.), S. 639 und FN. 35 m.w.N.; a.A. Monaco, Grosa II, S. 1263 f.

52) C.c. 1960 Nr. 32, G.C. 1960, S. 537 ff., S. 556 f.: Die Pflicht zur Beachtung völkerrechtlicher Verträge obliegt der Region (Provinz) dem Staat und diesem wiederum seinem Vertragspartner gegenüber (zum Vertrag de Gasperi - Gruber). Im Verhältnis Staat - Region besitzt dieser Vertrag keine verfassungsrechtliche Bedeutung ("non ha rilevanza costituzionale tra lo Stato e la Regione").

53) Z.B. durch norme di attuazione dello statuto regionale.

führungsgesetze zu ändern ⁵⁴⁾. Hieraus ergibt sich, daß die Bestimmung "rispetto degli obblighi internazionali..." ein Fall der Wahrung staatlicher Interessen im weiteren Sinne ist.

5. Die verfassungsgerichtliche Überprüfung staatlicher Zustimmungs- und Ausführungsgesetze auf ihre Verfassungsgemäßheit

Sowohl Zustimmungsgesetz ("legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale") als auch Ausführungsgesetz ("legge di esecuzione") sind staatliche Gesetze und unterliegen daher der Kontrolle des Verfassungsgerichts ⁵⁵⁾. Falls eines dieser Gesetze verfassungswidrig ist, wird es aus der Rechtsordnung eliminiert; die Geltung des völkerrechtlichen Vertrages bleibt hiervon jedoch unberührt ⁵⁶⁾. Einzugehen ist auf die Ansicht von La Pergola ⁵⁷⁾, derzufolge die Verfassungsgemäßheit unabhängig von der Gültigkeit eines völkerrechtlichen Vertrages zu prüfen ist. Dies trifft im Normalfall zu, in dem das staatliche Ausführungsgesetz lediglich an Hand der Verfassung auf Mängel untersucht wird (ob z.B. ein Verstoß gegen Art. 80 Verf. vorliegt). Bei Ausführungsgesetzen, die auf dem Gebiet regionaler Gesetzgebungszuständigkeit ergehen, ist dies meines Erachtens aber nicht richtig, da sonst der staatliche Gesetzgeber ohne Rücksicht auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung stets sogenannte "Ausführungsgesetze" erlassen könnte. Die staatlichen Gesetze müssen daher auch vom Verfassungsgericht dahingehend überprüft wer-

54) A.A. La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 342:

"Le norme di adattamento alla particolare categoria di trattati siano sottratte alla possibilità di abrogazione o modificazione mediante legge ordinaria".

55) Pierandrei, Giur. it. 1950, II, Sp. 286; La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 401; vgl. auch oben FN. 50

56) so die h.L.

57) La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 441 f.

den, ob sie zur Ausführung notwendig sind 58); wenn dies nicht der Fall ist, sind sie in diesem Punkt für verfassungswidrig zu erklären 59), und die regionale Gesetzgebungszuständigkeit ist für diesen Bereich wieder gegeben. Falls die Erforderlichkeit des staatlichen Ausführungsgesetzes vom Verfassungsgericht nicht überprüft werden könnte, wäre stets die Möglichkeit gegeben, daß regionale Gesetzgebungszuständigkeiten durch den Erlass einfacher staatlicher Gesetze (nämlich durch Ausführungsgesetze) beseitigt werden. Entgegen der Ansicht Morellis, derzufolge diese Frage unerheblich ist 60), muß Mazziotti zugestimmt werden, der auch die Übereinstimmung mit einem völkerrechtlichen Vertrag zum Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung macht 61). Dies ist meines Erachtens auch aus der Fassung "rispetto degli obblighi internazionali" zu folgern, wonach die Kompetenzeinschränkungen zu Lasten der Region nur so weit gehen sollen, als dies auf Grund des völkerrechtlichen Vertrages unbedingt erforderlich ist. Teilweise wird daher in der Literatur 62) auch die Ansicht vertreten, daß die staatlichen Ausführungsgesetze im Zweifelsfalle konform mit den völkerrechtlichen Verträgen ausulegen sind. Eine weitere Folge dieser Auffassung ist die nachfolgende Verfassungswidrigkeit eines staatlichen Ausführungsgesetzes bei Beendigung eines völkerrechtlichen Vertrages auf dem Gebiet regionaler Gesetzgebungs-

58) Vgl. Mazziotti, Studi, S. 70, 255; Perassi, La Costituzione e l'ordinamento internazionale, S. 36; Palazzoli, S. 84, beschränkt die regionale Bindung auf die Geltungsdauer des völkerr. Vertrages; Cansacchi, Impegni internazionali, Sp. 1079, fordert den Abschluß eines Vertrages und die Übereinstimmung des staatl. Ausführungsgesetzes hiermit; unnötige Erweiterungen schließt er aus.

59) Cansacchi, Impegni internazionali, Sp. 1079.

60) Morelli, Nozioni di diritto internazionale, S. 90: "irrelevanza del motivo".

61) Mazziotti, Studi, S. 256: "cioè al fatto che questo legge (=staatl. Ausführungsgesetz) è diritta ad adeguare l'ordinamento interno dello Stato ad un obbligo da esso assunto ...". Ebenso Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 280: "è il sindacato del giudice della costituzionalità non può non investire la sussistenza o meno di tali presupposti nei singoli casi".

62) So z.B. Sereni, Diritto internazionale, I, S. 225.

zuständigkeit⁶³⁾. Da in diesen Fällen eine Anfechtung des staatlichen Gesetzes "in via principale" nicht mehr möglich ist (Ablauf der 30-Tage-Frist nach Art.2 I L.cost. 1948 Nr. 1), kann das Gesetz lediglich in einem Verfahren "in via incidentale" für verfassungswidrig erklärt werden. Die Region darf aber ein eigenes Gesetz erlassen, das die Kontrolle nach Art. 127 Verf. passiert und dem staatlichen Gesetz als *lex specialis* vorgeht (vgl. näher S.208). Bei der Überprüfung der Notwendigkeit staatlicher Ausführungsgesetze ist aber stets in Betracht zu ziehen, daß durch den völkerrechtlichen Vertrag manchmal nur die zu erreichenden Ziele bestimmt werden⁶⁴⁾, den vertragschließenden Teilen jedoch die Wahl der Mittel überlassen bleibt. In solchen Fällen ist die nähere Ausführung durch den Staat notwendig; die Überprüfung dieser Wahl ist jedoch nicht möglich.

Falls im völkerrechtlichen Vertrag lediglich die allgemeinen Grundsätze einer Materie bestimmt werden, kann die Region bei gegebener Gesetzgebungszuständigkeit (z.B. *competenza esclusiva*) die Detailvorschriften erlassen⁶⁵⁾, wenn man nicht ein besonderes staatliches Interesse an einer einheitlichen staatlichen Gesetzgebung bejaht.

Als Ergebnis ist festzustellen, daß die Region keine durch die Verfassung garantierte Zuständigkeit für bestimmte Materien besitzt, daß aber ein staatlicher Mißbrauch bei der Ausführungsgesetzgebung vermieden werden kann, da derartige staatliche Gesetze durch die Corte costituzionale für verfassungswidrig erklärt werden können⁶⁶⁾.

63) Vgl. Paladin, Rtrdp. 1959, S. 456.

64) Vgl. z.B. Art. 189 III EWGV; Sereni, *Diritto internazionale*, I, S. 229; teilweise a.A. Cansacchi, *Impegni internazionali*, Sp. 1079.

65) Paladin, Rtrdp. 1959, S. 443 ff.

66) Paladin, *Potestà*, S. 90.

Paladin ⁶⁷⁾ erblickt den eigentlichen Schutz der Region darin, daß zum vollständigen Entzug einer Materie ein verfassungsänderndes Gesetz nach Art. 138 Verf. notwendig ist. Die nachfolgende Behandlung des EWG-Rechts zeigt aber, daß durch den Beitritt Italiens zur EWG mittels einfachen Gesetzes ⁶⁸⁾ weite Bereiche dem regionalen Gesetzgeber entzogen wurden und daß auch in diesem Fall kein Gesetz nach Art. 138 Verf. erlassen wurde.

6. Der Schutz staatlicher Belange

Die Überprüfung der regionalen Gesetzgebung durch staatliche Organe ist notwendig, um Fälle völkerrechtlicher Verantwortlichkeit zu vermeiden. Diese Überprüfungen sind sowohl während des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 127 Verf.) als auch im Anschluß hieran (Art. 23 a VerfGG) möglich. Prüfungsmaßstab ist der Inhalt des völkerrechtlichen Vertrages in Verbindung mit dem staatlichen Ausführungsgesetz.

IV. Das Recht der Europäischen Gemeinschaften

1. Europäisches Gemeinschaftsrecht und Rechtsetzung der EWG

Italien ist Mitglied der drei europäischen Gemeinschaften (EWG, Montanunion und Euratom), welche Normsetzungsbefugnisse (Verordnungsgebung) für bestimmte Materien besitzen. Die von den Gemeinschaften erlassenen Verordnungen stellen weder Völkerrecht noch innerstaatliches Recht dar ⁶⁹⁾, sondern unmittelbar anzuwendendes Recht

67)Paladin, Rtrdp. 1959, S. 461.

68)Gesetz v. 14.10.1957 Nr. 1203.

69)Vgl. hierzu Verdross, S. 4.

der Gemeinschaften ⁷⁰⁾, weshalb eine Transformation in innerstaatliches Recht unnötig ist ⁷¹⁾. Wegen der größeren Bedeutung der EWG werden lediglich die Auswirkungen des EWG-Vertrages und der EWG-Verordnungsgebung auf die Regionalgesetzgebung behandelt. Der dem übrigen Teil der Arbeit zugrunde liegenden Zweiteilung (Region - Staat) weicht eine Dreiteilung der Gesetzgebungszuständigkeit (Region - Staat - EWG). Bei der Gesetzgebung im Trentino - Tiroler Etschland ist sogar von einer Vierteilung auszugehen, da hier die zwei Provinzen Bozen und Trient Gesetze erlassen können (Art. 11 und 12 St.TAA.). Von einer derartigen Aufteilung wird zu Recht gesprochen, da durch den EWG-Vertrag einzelne Materien endgültig aus der innerstaatlichen Kompetenzverteilung ausgegliedert wurden. Cansacchi vergleicht die Aufteilung der Materien zwischen EWG und Mitgliedstaaten mit der innerhalb eines Bundesstaates ⁷²⁾. Direkte Bindungen der Region können sich vor allem aus den Art. 12, 31, 53, 62, 92 und 93 EWGV ergeben, doch ist darauf hinzuweisen, daß einige dieser Bindungen bereits in Art. 120 Verf. enthalten sind. Nach dieser Vorschrift darf die Region keine Einfuhr-, Ausfuhr- oder Transitzölle erheben. Sie darf keine Maßnahmen treffen, die in irgendeiner Weise den freien Personen- und Güterverkehr zwischen den Regionen behindern. Außerdem darf sie das Recht der Bürger, in jedem beliebigen Teil des Staatsgebietes ihrem Beruf, ihrer Beschäftigung oder ihrer Arbeit nachzugehen, nicht beschränken.

70) Stendardi, Rapporti, S. 63; Tosato, Regolamenti, S. 39 ff., 137 ff., 265 ff. und 291 m.w.N. in FN. 18; Rabe, Verordnungsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 28 ff.; Wohlfarth, S. 28.

71) So ganz h.L., vgl. Monaco, Riv. dir. int. 1961, S. 396f.; Constantinesco, JuS 1965, S. 293; Rabe, Verordnungsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 29, 56 ff.

72) Cansacchi, Crosa I, S. 316.

Von Bedeutung für die regionale Gesetzgebung sind vor allem:

- a) Verordnungen des EWG-Rates nach Art. 189 II EWGV, die Gesetzescharakter besitzen ⁷³⁾;
- b) Direktiven nach Art. 189 III EWGV an die Mitgliedstaaten ⁷⁴⁾; und
- c) Verträge der EWG mit Drittländern.

Nach Art. 3 EWGV, der ein Programm enthält und noch keine selbständigen Rechte der Gemeinschaft begründet ⁷⁵⁾, überschneiden sich die Tätigkeitsbereiche der EWG mit denen der Regionen ⁷⁶⁾. Dies ist besonders bei der Landwirtschaft (Art. 3 d EWGV), beim Verkehrswesen (Art. 3 e EWGV)

⁷³⁾ Monaco, Riv.dir.int. 1961, S. 398 f.

⁷⁴⁾ Hierbei handelt es sich um Weisungen an die gesetzgebenden Organe der Mitgliedstaaten, bestimmte Ziele durch gesetzgeberische Maßnahmen zu erreichen. Der regionale Gesetzgeber kann, auch wenn er auf diesem Gebiet die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz besitzen würde, nicht tätig werden, da hier dieselben Erwägungen anzustellen sind wie bei den staatl. Ausführungsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen (vgl. S. 79).

⁷⁵⁾ Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, Nr. 1 zu Art. 3 EWGV.

⁷⁶⁾ Ähnliche Überschneidungen ergeben sich auch, falls der staatliche Gesetzgeber Vorschriften zur Reform der Landwirtschaft und der Industrie erläßt, an die der regionale Gesetzgeber gebunden ist (Art. 14 St.Si.; Art. 3 St.Sa.; Art. 2 St.VdA.; Art. 4 St.TAA.; Art. 4 St.FVG.). Durch ein derartiges staatliches Reformwerk könnten wesentliche Teile der Gesetzgebung den Regionen entzogen werden:
z.B. Landwirtschaft: Art. 14 a St.Si.; Art. 3 d St.Sa.; Art. 2 d St.VdA.; Art. 4 Nr. 9 St.TAA.; Art. 4 Nr. 2 St.FVG.;
Industrie: Art. 14 d, e, h, n St.Si.; Art. 3 g, o, p St.Sa.; Art. 2 n, o, p, q St.VdA.; Art. 4 Nr. 6, 10, 14, 17 St.TAA.; Art. 4 Nr. 6, 7 St.FVG.;
Enteignung: Art. 14 s St.Si.; Art. 4 d St.Sa.; Art. 3 c St.VdA.; Art. 4 Nr. 4 St.TAA.; Art. 5 Nr. 11 St.FVG.

und bei der Angleichung der Rechtsvorschriften (Art. 3 h EWGV) der Fall.

a) Landwirtschaft und Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Art. 39 - 47 EWGV, bes. Art. 43 II) ⁷⁷⁾.

Nach Art. 43 II dritter Abschnitt erläßt der Rat Verordnungen und Richtlinien für die gemeinsame Agrarpolitik; nach Art. 40 II, dem Kernstück der gemeinschaftlichen Agrarpolitik, können für die einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnisse verschiedene Organisationsformen (Wettbewerbsregeln, Koordinierung einzelstaatlicher Marktordnungen, gemeinsame Marktordnungen) eingeführt werden. Diese (gesetzgeberischen) Befugnisse überschneiden sich unter Umständen mit den von Region zu Region verschiedenen Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Landwirtschaft.⁷⁸⁾ Die Gründe, welche die Verfassungsgebende Versammlung zur Errichtung von Regionen und zur Einräumung von Gesetzgebungsbefugnissen veranlaßt haben, fanden auch Eingang in den EWG-Vertrag: Nach Art. 39 II a EWGV sind strukturelle und naturbedingte Unterschiede der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete zu berücksichtigen.

b) Verkehrswesen

Auch Art. 75 I EWGV ⁷⁹⁾, der zum Erlaß von Verordnungen und Richtlinien auf dem Gebiet des Verkehrswesens ermächtigt, führt unter Umständen zu Überschneidungen mit regionalen Gesetzgebungsbefugnissen ⁸⁰⁾. Neben der Gesetzgebung der EWG, die sich direkt und unmittelbar an den einzelnen Staatsbürger wendet, können auch das Direktivrecht der Organisation (Befehl an Mitgliedstaaten nach

⁷⁷⁾Vgl. FN. 76.

⁷⁸⁾Art. 117 Verf.; Art. 14 a und e St.Si.; 3 d St.Sa.; Art. 2 d und e St.VdA.; Art. 4 Nr. 9 St.TAA.; Art. 4 Nr. 2 St.FVG.

⁷⁹⁾Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, Nr. 9 zu Art. 75^{EWGV}.

⁸⁰⁾Art. 117 Verf.; Art. 17 a St.Si.; Art. 3 g St.Sa.; 2 h St.VdA.; Art. 4 Nr. 14 St.TAA.; Art. 4 Nr. 11 St.FVG.

Art. 189 III EWGV) und Verträge der EWG mit Drittländern zu Konflikten führen.

2. Regionale Befugnisse gegen Verstöße der EWG

Zu untersuchen sind im Rahmen des Schutzes regionaler Gesetzgebungsbefugnisse etwaige Verstöße von EWG-Verordnungen sowohl gegen den EWGV als auch gegen die nationale Rechtsordnung.

Da nach h.L. ⁸¹⁾ der Rat der EWG beim Erlaß von Verordnungen lediglich an den EWGV und an diejenigen allgemeinen Grundsätze gebunden ist, die den Mitgliedstaaten gemein sind, nicht aber an das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten, sind lediglich Verstöße gegen den EWGV zu untersuchen, durch die regionale Gesetzgebungsbefugnisse eingeschränkt werden. Falls derartige Einschränkungen durch den staatlichen Gesetzgeber vorgenommen würden, könnte die Region das staatliche Gesetz von der Corte costituzionale für verfassungswidrig erklären lassen. Falls jedoch der Rat eine derartige Verordnung erläßt, durch die regionale Rechte beschränkt werden, findet EWG-Recht Anwendung, und regionales Recht wird außer Kraft gesetzt. Dies folgt aus dem Vorrang des europäischen Gemeinschaftsrechts, wie er von der wohl h.L. ⁸²⁾ - im Gegensatz zur Rechtsprechung der Corte costituzionale ⁸³⁾,

81) Vgl. Zweigert, S. 619 ff., ebenso EuGH (V, S. 60 und VI, S. 559).

82) Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts wird bejaht von: Migliazza, La Corte di Giustizia, S. 146; Quadri, Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Commentario da R. Quadri, A. Trabucchi e R. Monaco, S. 1436; Catalano, Manuale, S. 187. A.A. Cansacchi, Crosa I, S. 325 f.; Zannini, Dell'inserimento della normativa comunitaria, S. 262; Stendardi, Rapporti, S. 49 f., 67 f.

83) C.c. 1964 Nr. 14, G.C. 1964, S. 129 ff., 160. Nach dieser Entscheidung besteht die Verpflichtung Italiens aus dem EWGV den Vertragspartnern gegenüber. Innerstaatlich kann aber mittels eines einfachen staatlichen Gesetzes eine Verordnung der EWG geändert oder außer Kraft gesetzt werden. Vgl. die abl. Anm. von Catalano, Foro it. 1964, I, S. 465 ff.

aber im Einklang mit der des Europäischen Gerichtshofes ⁸⁴⁾ vertreten wird.

Falls die EWG-Verordnungen erläßt, die dem EWGV widersprechen und unter Umständen in einem weiteren als im Vertrag vorgesehenen Umfang den regionalen Gesetzgebungsbereich einschränken, können Rechtsbehelfe nach Art. 173 und 177 gegeben sein. Eine Nichtigkeitsklage nach Art. 173 I EWGV scheidet aus, da diese nur von Mitgliedstaaten ⁸⁵⁾, nicht aber von den Ländern eines Bundesstaates oder sonstigen Gebietskörperschaften erhoben werden kann. Die in Art. 173 II EWGV vorgesehene Nichtigkeitsklage kann dagegen von jeder juristischen Person, also auch von der Region erhoben werden. Im Gegensatz zu Art. 173 I EWGV sind hier aber lediglich Entscheidungen ⁸⁶⁾, nicht aber Verordnungen anfechtbar, so daß regionale Nichtigkeitsklagen zur Beseitigung von zu weitgehenden Verordnungen nicht möglich sind.

Nach Art. 177 EWGV kann jedes nationale Gericht, welches Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer EWG-VO hat, diese dem Europäischen Gerichtshof vorlegen. Diese Bestimmung dient der Konzentration der Auslegung von Ge-

84) EuGH (IX, S. 24; X, S. 1142; X, S. 1331), vgl. NJW 1964, S. 2371 und NJW 1965, S. 1405.

85) In C.c. 1963 Nr. 49 wird festgestellt, daß lediglich der italienische Staat, nicht aber die Region Subjekt des Völkerrechts ist. Da die Klage nach Art. 177 EWGV keine Darlegung eines besonderen Interesses seitens des klagenden Staates erfordert, kann Italien im Interesse der Region eine derartige Klage erheben.

86) So EuGH, NJW 1963, S. 782; Ehle, Nichtigkeitsklage, NJW 1963, S. 2195 ff.; Tosato, Regolamenti, S. 228; a.A. (derzufolge auch EWG-Verordnungen angefochten werden können) Gasparri, Sulla tutela dei privati, S. 37; Wohlfarth, Von den Befugnissen der Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 22 mit FN. 27; Daig, Die Gerichtsbarkeit in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 170.

meinschaftsrecht beim EuGH ⁸⁷⁾. Die Region muß in dem Verfahren vor dem italienischen Gericht nicht Partei sein, da die Verweisung sowohl auf Antrag der Parteien, an den das Gericht nicht gebunden ist, als auch von Amts wegen erfolgen kann. Da jedoch die Wirkung der Vorabentscheidung gemäß Art. 177 EWGV auf die Nichtanwendung der fraglichen Bestimmung im gegebenen Rechtsstreit beschränkt ist ⁸⁸⁾, kann die regionale Gesetzgebungssphäre selbst in dem Fall nicht gewahrt werden, in dem der nationale Richter eine Entscheidung des EuGH herbeiführt. Der einzige Schutz der Region ist somit darin zu erblicken, daß Italien innerhalb von zwei Monaten nach Veröffentlichung der Verordnung die Nichtigkeitsklage nach Art. 173 I EWGV erhebt.

Unabhängig von der Ansicht, derzufolge EWG-Verordnungen nationalen Gesetzen gleich- oder übergeordnet sind, ist als unbestrittene Tatsache festzustellen, daß innerstaatliches Verfassungsrecht stets europäischem Verordnungsrecht vorgeht ⁸⁹⁾. Somit stellt sich die Frage, ob die Verfassungsgemäßheit von EWG-Verordnungen von nationalen Verfassungsgerichten überprüft werden kann ⁹⁰⁾. Ohne

87) Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, Einleitung zu Art. 177 EWGV; Ehle, Nichtigkeitsklage, S. 934.

88) Eine inter-partes-Wirkung wird bes. von Ehle, Nichtigkeitsklage, S. 937 und Tosato, Regolamenti, S. 260 ff. vertreten. Dagegen bejahen folgende Autoren eine erga-omnes-Wirkung: Miele, La Corte delle Comunità europee, S. 75; De Visscher, La Communauté européenne du Charbon et de l'acier et les Etats membres, S. 54.

89) Vgl. u.a. Tosato, Regolamenti, S. 326.

90) Ebenso wie die Rangregelung der EWG-Verordnungen zu der nationalen Rechtsordnung für jeden Mitgliedstaat gesondert zu prüfen ist (Cansacchi, Crosa I, S. 325; Migliazza, La Corte di Giustizia, S. 419 ff.), so ist auch die Frage der Überprüfbarkeit von EWG-Verordnungen durch nationale Verfassungsgerichte für jedes Land gesondert zu entscheiden. Eine Überprüfung durch das italienische Verfassungsgericht wird von Tosato, Regolamenti, S. 327 ff. und Quadri, Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Commentario da Quadri, Trabucchi e Monaco, S. 1326 bejaht; a.A. Monaco, Natura ed efficacia, S. 407 f.

diese äußerst umstrittenen Probleme näher zu behandeln, kann davon ausgegangen werden, daß eine Überprüfung von EWG-Verordnungen aus dem Grunde ausgeschlossen ist, da sie keine Rechtssätze im Sinne von Art. 134 Verf. darstellen und da Art. 177 EWGV die ausschließliche Zuständigkeit des EuGH statuiert. Nach dieser Bestimmung sind die nationalen Verfassungsgerichte als Gerichte anzusehen, deren Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können (Art. 177 III EWGV). Allerdings ist auch umstritten, ob Verfassungsgerichte Gerichte im Sinne von Art. 177 III EWGV darstellen.

3. Regionale Befugnisse gegen zu weitgehende staatliche Regelungen auf Grund des EWG-Vertrages

Zu den staatlichen Maßnahmen, die den regionalen Gesetzgebungsbereich einengen und die im Zusammenhang mit dem EWGV getroffen werden können, sind vor allem folgende zu zählen: Der staatliche Gesetzgeber befolgt die Direktiven der Gemeinschaft und erläßt Gesetze, die nur teilweise zur Ausführung dieser Direktiven erforderlich sind. Der staatliche Gesetzgeber hebt auf Grund von (verbindlichen) Richtlinien oder (unverbindlichen) Empfehlungen regionale Gesetze auf, die ursprünglich rechtmäßig zustandegekommen waren.

Zur Wahrung der regionalen Gesetzgebungsbefugnisse schlägt Mazziotti vor ⁹¹⁾, die staatliche Gesetzgebung daraufhin zu überprüfen, ob die Einschränkungen durch den völkerrechtlichen Vertrag (oder sinngemäß durch den EWG-Vertrag einschließlich der Verordnungen, Direktiven und Empfehlungen) erforderlich und ausreichend sind. Mazziotti übersieht hierbei meines Erachtens aber die Verpflichtungen, die sich aus Art. 5 I EWGV für die Mitgliedstaaten ergeben. Hiernach sind die Staaten ganz all-

91) Mazziotti, Studi, S. 256.

gemein gehalten, "alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen zu treffen". Diese sehr allgemein gefaßte staatliche Verpflichtung wird in der Regel auch diejenigen staatlichen Maßnahmen decken, die auf Grund zwingender Vorschriften nicht erforderlich sind. Ähnlich ist die Rechtslage bei den (unverbindlichen) Empfehlungen: Der staatliche Gesetzgeber darf ihnen nachkommen, ohne rechtswidrig den Bereich regionaler Gesetzgebung zu verletzen.

Falls die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen für den Staat bindend sind, können erforderliche gesetzliche Maßnahmen zu jedem Zeitpunkt getroffen werden. Falls es sich lediglich um Empfehlungen handelt, liegt es im freien Ermessen des Parlaments, diesen Empfehlungen nachzukommen, und sein Tätigwerden stellt keine Verletzung der innerstaatlichen Kompetenzverteilung dar ⁹²⁾.

4. Staatliche Befugnisse, die der Unterbindung regionaler Verstöße gegen den EWG-Vertrag dienen.

Bei der Feststellung, ob eine regionale gesetzliche Regelung dem EWG-Vertrag, einer EWG-Verordnung oder einem staatlichen Gesetz, welches der Durchführung einer Bestimmung der EWG dient, widerspricht, ergeben sich keine Unterschiede zu den Regelungen, mittels derer sichergestellt wird, daß regionale Gesetze nicht gegen völkerrechtliche Verträge verstoßen. In der Entscheidung 1963 Nr. 49 des Verfassungsgerichts wird beispielsweise die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes Siziliens wegen einer Verletzung des EWGV ausgesprochen.

⁹²⁾Vgl. hierzu u.a. Sereni, Diritto internazionale, II, S. 1205. In den Fällen, in denen der staatliche Gesetzgeber die Wahl der Mittel hat, kann nicht allein auf die Notwendigkeit der gesetzlichen Maßnahme abgestellt werden.

V. Schlußbemerkungen

Das Spannungsverhältnis zwischen Belangen und Interessen des souveränen Staates einerseits und regionalen autonomen Rechten andererseits wird durch die Regelung in Art. 117 Verf. (bzw. den entsprechenden Bestimmungen der Sonderstatute) gelöst. Gesetzgebungsbefugnisse bezüglich umfangreicher Materien können nämlich um so leichter nachgeordneten Gebietskörperschaften übertragen werden, als bei gegebenem Anlaß - worüber das staatliche Parlament zu entscheiden hat - ein völkerrechtlicher Vertrag geschlossen werden kann, ohne daß das Parlament verhindert ist, das erforderliche Ausführungsgesetz zu erlassen. Es handelt sich hierbei um einen Parallellfall zu Art. 127 Verf., wonach das Parlament feststellt, ob ein bestimmtes regionales Gesetz staatlichen Interessen widerspricht. Durch diese der Entwicklung staatlicher Interessen angepaßten Regelung wird erreicht, daß die Materieverteilung in begründeten Fällen und in bestimmtem Umfang nicht erst durch ein verfassungsänderndes Gesetz nach Art. 138 Verf. vorzunehmen ist. Dies ist vor allem für die internationalen und europäischen Organisationen sowie die Rechtsanpassung und Rechtsvereinheitlichung von Bedeutung. Eine gewisse, wenn auch nicht vollständige Garantie für die Aufrechterhaltung des regionalen Kompetenzbereiches ist darin zu erblicken, daß etwaige Einschränkungen desselben vom Parlament getroffen werden und daß diese einen völkerrechtlichen Vertrag voraussetzen, beziehungsweise in Zusammenhang zu stehen haben mit Verpflichtungen oder Empfehlungen der EWG.

K A P I T E L I V .

DIE WAHRUNG DER INTERESSEN DER NATION UND DIE DER ÜBRIGEN REGIONEN

I. Zweck und Aufgabe der Bestimmung

Die Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen größeren Umfanges auf untergeordnete Gebietskörperschaften erfordert in einem dezentralisierten Einheitsstaat ebenso wie in einem Bundesstaat Sicherungen und Vorkehrungen, mittels derer die Interessen des Staates und damit die der Gesamtheit gewahrt werden können. Lediglich durch die Materieaufteilung und die Bindung des regionalen Gesetzgebers an die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung und die staatlichen Rahmengesetze sowie durch die Überprüfung regionaler Gesetze auf ihre Verfassungsgemäßheit kann noch nicht verhindert werden, daß eine Region Gesetze erläßt, die den Interessen des Ganzen zuwiderlaufen. Erinnerungen an die Schwierigkeiten bei der staatlichen Einigung lassen die einmal geschaffene Einheit von besonderer Wichtigkeit erscheinen. Art. 5 Verf. spricht dies ebenso aus ("La Repubblica, una e indivisibile, ...") wie Art. 1 St.Si. ("... entro l'unità politica dello Stato italiano ..."). Schon in den Sitzungen der Verfassungsgebenden Versammlung bildete die Aufrechterhaltung der staatlichen Einheit Gegenstand langer Diskussionen ¹⁾. Etwaigen separatistischen Bewe-

1) Aus den vorbereitenden Arbeiten der Verfassungsgebenden Versammlung ist der enge Zusammenhang zwischen regionaler Autonomie und staatlicher Einheit (unità) zu ersehen; vgl. u.a. Nobile, II. Unterkommission, S. 40; Rocca, II. Unterkommission, S. 54. In der Verfassungsgebenden Versammlung kamen diese Probleme besonders in der Zeit vom 27.5. - 12.6.47 zur Sprache, vgl. Atti, S. 4242 ff. (Preti); S. 4303 und S. 4312 (Crifaldi); S. 4503 ff., 4699 (Nitti); S. 4549 (Russo-Perez); S. 4276 ff. (Einaudi); S. 4327 (Nobile) und S. 4351 (Carboni).

gungen ²⁾ sollte von Anfang an die Möglichkeit genommen werden, auf dem Wege des Rechts ihr Ziel zu erreichen. Die Verfassung will aber nicht nur solche Extremfälle verhindern, sie will vor allem sicherstellen, daß regionale Befugnisse ³⁾ nicht zum Schaden des Staates ausgeübt werden. Die Region darf nicht nur Eigenzwecke verfolgen ⁴⁾, sie muß auch dem Ganzen dienen ⁵⁾. Da ein Regionalparlament naturgemäß in erster Linie eigene Interessen verfolgt und da in der Ausübung gesetzgeberischer Befugnisse der Wille der Region zu erblicken ist, gewisse Sachverhalte in einer bestimmten Weise zu regeln, sind Vorkehrungen dafür zu treffen, daß diese Vorhaben nicht zum Nachteil des Staates durchgeführt werden. Der Auffassung, derzufolge es sich bei den staatlichen Interessen ebenso um öffentliche Interessen handelt wie bei denen der Region, und daß sich daher beide Interessengruppen decken ⁶⁾, kann nicht gefolgt werden, da die Interessen eines Teiles des Ganzen nicht mit denen des Ganzen übereinstimmen müssen ⁷⁾. Der Eid der Regional-

-
- 2) Diese zeigten sich nach 1944 besonders in Sizilien. Vgl. La Barbera, Lineamenti, der die Entstehungsgeschichte der St.Si. schildert, und die Arbeit von Massimo Ganci (Il movimento indipendentista siciliano. Andrea Finocchiaro Aprile, Palermo). Vgl. auch Esposito, Saggi, S. 69.
- 3) Die Pflicht, staatliche Interessen zu wahren, besteht nicht nur für die Gesetzgebung, sondern auch für die Verwaltung der Region.
- 4) Nach S. Romano, Scritti minori, II, S. 300, stellen die Interessen der örtlichen Körperschaften zugleich staatliche Interessen dar, so daß nach dieser Ansicht die Region stets Eigeninteressen verfolgen darf.
- 5) In diesem Sinne schon A.C. (17.5.1951 - 1.10.1952, Nr. 43 (DAC., II, S. 739 ff.)).
- 6) So z.B. Bertoldi, S. 76.
- 7) Giannini, Lezioni di diritto amministrativo, I, S. 151 "interessi pubblici particolari"; Martines, Rtrdp. 1956, S. 131; Virga, La Regione, S. 113; Paladin, Potestà, S. 26 f.; diese Unterscheidung ergibt sich auch aus C.c. 1948 Nr. 58, G.C. 1958, S. 875 ff., S. 884. A.A. A.C. (18.3.1950 - 4.7.1950, Nr. 17 (DAC., I, S. 293 ff., S. 286)) und Palazzoli, S. 85.

abgeordneten ⁸⁾, der Republik treu zu sein und das Amt zum alleinigen Zweck des unabdingbaren Wohles des Staates und der Region auszuüben, stellt zwar die Pflicht des Abgeordneten heraus, kann aber nicht die tatsächliche Wahrung staatlicher Interessen gewährleisten. Mit Recht weist Paladin ⁹⁾ darauf hin, daß die Gefahr "regionaler Überschwenglichkeiten" vermieden werden soll, daß aber die Überprüfung der regionalen Gesetzgebung auch nicht zum bequemen Instrument staatlicher Rechtseingriffe werden darf. Die Überprüfung regionaler Gesetze daraufhin, ob sie gegen staatliche Interessen verstoßen, dient dazu, Konflikte in der politischen Sphäre des Staates, d. h. zwischen Staat und Region, zu vermeiden ¹⁰⁾. Materien, bei denen besonders leicht gegen staatliche Interessen verstoßen werden kann, sind u.a. das Kreditwesen, der Fremdenverkehr ¹¹⁾, das Verkehrswesen, die Landwirtschaft und besonders die Maßnahmen auf dem Gebiete des Steuerrechts. Selbst in einem Bundesstaat, dessen Länder in ihrer Gesetzgebung freier sind als die italienischen Regionen, finden sich Vorkehrungen, die dem Schutz bundesstaatlicher Interessen dienen (z.B. die Pflicht zur Bundestreue) ¹²⁾. Eine Überprüfung örtlicher Gesetze durch das staatliche Parlament daraufhin, ob sie gegen staatliche Interessen verstoßen, stellt eine selten angewandte Lösung dieses Problems dar ¹³⁾.

8) Dieser Eid ist für die Consiglieri der Sonderregionen (Art. 5 St.Si.; Art. 23 St.Sa.; Art. 23 St. VdA.; Art. 23 St.TAA. und Art. 17 St.FVG.), nicht aber für die der einfachen Regionen und die Abgeordneten und Senatoren des staatlichen Parlaments vorgesehen.

9) Paladin, Potestà, S. 5.

10) Virga, La Regione, S. 38 ff.; Lucatello, I Convegno, S. 173.

11) Vgl. C.c. 1956 Nr. 15, G.C. 1956, S. 632 ff. und den Erlaß der einschlägigen DPR.

12) Hierzu, Maunz, Staatsrecht, S. 298 und die dort zitierten Entscheidungen des BVerfG.

13) Triepel, Streitigkeiten, S. 94 ff.; diese Überprüfung geht auf einen Vorschlag Mortatis zurück.

II. Gesetzliche Grundlage

1. Die Wahrung staatlicher Interessen

Grundlage für die Berücksichtigung staatlicher (nationaler) Interessen bei der regionalen Gesetzgebung sind Art. 117 I Verf. für die einfachen Regionen und Art. 17 St.Si.; Art. 3 St.Sa.; Art. 4 St.TAA.; Art. 2 St.VdA. und Art. 4 St.FVG. für die Regionen mit Sonderstatut. Die textliche Fassung dieser Bestimmungen ist unterschiedlich; teils ist die Rede von der Ausübung der Gesetzgebung "innerhalb der allgemeinen Interessen, nach denen sich die Gesetzgebung des Staates richtet", teils soll die Gesetzgebung "nicht im Widerspruch zum nationalen Interesse" stehen, teils soll "das nationale Interesse gewahrt werden" ¹⁴⁾. Einigkeit besteht aber darin, daß der Inhalt dieser Bestimmungen stets derselbe und für alle Regionen in gleicher Weise verbindlich ist ¹⁵⁾. Lediglich in Art. 14 St.Si. fehlt eine derartige Regelung. Da dieser Artikel im Verhältnis zu Art. 17 St.Si. noch umfangreichere regionale Befugnisse enthält (ausschließliche Gesetzgebung im Gegensatz zur konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 17 St.Si., ist die h.L. ¹⁶⁾ zu Recht der Meinung, daß diese Lücke durch Interpretation (entweder analoge Anwendung der übrigen Statute oder durch Rückgriff auf Art. 5 Verf.) ¹⁷⁾ auszufüllen ist. Die Gefahren einer ausschließlichen regionalen Gesetzgebung ohne diese Pflicht zur Interessenwahrung ist

14) Art. 3, 4, 5 St.Sa.; Art. 2, 3 St.VdA.; Art. 4, 5, 6, 11, 12 St.TAA.; Art. 4, 5 St.FVG.

15) Abbamonte, Rass. dir. pubbl. 1962, II, S. 432 f.; Paladin, Potestà, S. 3 mit FN. 1.

16) Mortati, Istituzioni, S. 793; ders., Limiti, S. 31 (da sich die Interessen einer (örtlichen) Minderheit nach denen des gesamten Staates auszurichten haben); Giovenco, Ordinamento, S. 72; Virga, Diritto costituzionale, (1961), S. 441; Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 152; Olivieri, Sangiacomo, S. 22; a.A. La Barbera, Lineamenti, S. 210 ff.; Paladin, Potestà, S. 39, S. 180 ff.; Martines, Rtrdp. 1954, S. 428.

17) So Mortati, Limiti, S. 30.

gerade hier besonders groß sind. Außerdem muß bei der Interpretation des sizilianischen Statuts davon ausgegangen werden, daß es schon im Jahre 1946, also zwei Jahre vor Inkrafttreten der italienischen Verfassung durch königliches Dekret ¹⁸⁾ erlassen und durch Verfassungsgesetz vom 26.2.1948 Nr. 2 in seiner ursprünglichen Form neu verkündet wurde ¹⁹⁾. Daher sind einige Bestimmungen dieses Statuts nicht so gefaßt, wie es bei den später erlassenen Statuten der Fall ist ²⁰⁾. Die Nichtverletzung staatlicher Interessen stellt nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes ²¹⁾ einen allgemeinen Grundsatz der Rechtsordnung dar, der nicht nur von der regionalen Gesetzgebung, sondern auch von der regionalen Verwaltung zu beachten ist.

2. Die Wahrung der Interessen der anderen Regionen

Die Pflicht, die Interessen der übrigen Regionen zu wahren, ist lediglich in Art. 117 Verf. und Art. 4 St.FVG. enthalten. Im St.VdA. ist sie zwar nicht in Art. 2, wohl aber in Art. 31 IV erwähnt. Die h.L. steht jedoch auf dem Standpunkt, daß alle Sonderregionen zur Beachtung der Interessen der übrigen Regionen verpflichtet sind ²²⁾

18) RDL. v. 15.5.1946 Nr. 455.

19) Mortati, Istituzioni, S. 793.

20) La Barbera folgert, im Widerspruch zu der h.L., aus dieser Formulierung und anderen Besonderheiten des sizilianischen Statuts (Bestehen der Alta Corte, einer Assemblea regionale mit Deputati u.ä.m.) eine besondere Stellung Siziliens gegenüber den anderen Regionen mit Sonderstatut. La Barbera vertritt daher drei Arten von Regionen (Sizilien - Sardinien; Aostatal, Trentino - Tiroler Etschland, Julisch-Venetien; - die einfachen Regionen).

21) C.c. 1964 Nr. 13, G.C. 1964, S. 90 ff., S. 123.

22) Paladin, Rtrdp. 1957, S. 627; Bertoldi, S. 76; Mohrhoff, S. 57 f.; Cajoli, Autonomia, S. 43 ff.; Mortati, Limiti, S. 60 mit FN. 1; Martines, Rtrdp. 1956, S. 158 mit FN. 92; Agostini, Rass. dir. pubbl. 1955, S. 33; a.A. Miele, Commentario, S. 287 FN. 1; ders., La Regione, S. 74 FN. 1; La Barbera, Lineamenti, S. 310 ff.; Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 281 ff. (für die Region Sardinien wird eine derartige Bindung auch wegen der Insellage abgelehnt); Cesareo, Autonomia, S. 120; nach Miele, a.a.O., müßte erst der Verfassungs-gesetzgeber tätig werden, da Art. 117 Verf. keinen allgemeinen Grundsatz darstellt.

und daß es sich lediglich um eine bedeutungslose Gesetzeslücke handelt. Abzulehnen ist allerdings die schon oben zurückgewiesene Auffassung²³⁾; derzufolge es sich bei den Interessen der Region um einen Teilbereich der staatlichen Interessen handelt, da diese Ansicht, zumindest in dieser allgemeinen Fassung, unrichtig ist.

Nach Art. 11 und 12 St.TAA. können Bozen und Trient als einzige Provinzen Gesetze erlassen²⁴⁾; hierbei haben die Provinzialräte auch die Interessen der anderen Provinz zu berücksichtigen.

Schon an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, daß in dem später geschilderten Verfahren nach Art. 127 Verf. nur regionale Gesetze (und die der zwei Provinzen Bozen und Trient) daraufhin überprüft werden können, ob sie staatliche Interessen wahren. Eine Überprüfung staatlicher Gesetze in bezug auf die Verletzung regionaler Interessen ist ausgeschlossen. Hierin ist ein bedeutender Unterschied zu der Bundestreue zu erblicken, welche sowohl die Länder als auch den Bund zu bundestreuem Verhalten verpflichtet. Aus dieser Ungleichbehandlung staatlicher und regionaler Gesetze ergibt sich eine gewisse "Unterordnung" regionaler Gesetze (bezüglich der Rangfragen zwischen staatlichen und regionalen Gesetzen vgl. S.179). Zum Schutz der eigenen Interessen besitzt die Region ein Initiativrecht, das vom Verfassungsgericht²⁵⁾ den Regionen auch für diejenigen Materien empfohlen wird, welche nur gemeinsam von Staat und Region wirkungsvoll und rechtmäßig geregelt werden können (sog. "materie miste"). Daneben besteht die Möglichkeit

23) So Paladin, Potestà, S. 13, 40; Mortati, Limiti, S. 60.

In diesem Sinne anscheinend auch C.c. 1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 586 ff., S. 595. Vgl. oben S. 101.

24) Lediglich diese zwei Provinzen können Gesetze erlassen, die übrigen Provinzen besitzen nur Verwaltungsbefugnisse. Vgl. näher Mortati, Istituzioni, S. 831.

25) C.c. 1956 Nr. 20, G.C. 1956, S. 661 ff.; C.c. 1958 Nr. 49, G.C. 1958, S. 577 ff.

eines abändernden Referendums nach Art. 75 Verf. 26). Diejenigen Bestimmungen der Verfassung, die dem Schutz regionaler Befugnisse dienen, werden im Zusammenhang auf S.156 behandelt.

3. Aufteilung einer Materie in Teile von nationalem und solche von regionalem Interesse

Neben diesen allgemeinen Schranken "rispetto degli interessi nazionali e di quegli di altre regioni" finden sich in den entsprechenden Kompetenzkatalogen Gesetzgebungsmaterien, die nur zum Teil einer regionalen Regelung zugänglich sind. Diejenigen Teile oder Gegenstände der Materie, die von nationalem Interesse sind, bleiben hiernach der staatlichen Gesetzgebung vorbehalten, während der verbleibende Rest den Regionen zugewiesen wird. Die DPR. (per l'attuazione degli statuti speciali, vgl. S.140), mittels derer die Fälle staatlichen Interesses festgelegt werden, führen zu einer genauen Aufteilung der Materie in einen staatlichen und einen regionalen Gesetzgebungsbereich. Entweder behält sich der Staat die Teile von nationalem Interesse vor 27) oder kann die Region lediglich in Fällen von nur oder überwiegend regionalem 28) oder lokalem 29) Interesse tätig werden. Diese Regelung ist nicht mit der staatlichen Rahmengesetzgebung zu verwechseln. In unserem Fall werden die Objekte der Gesetzgebung (z.B. die Wasserbauten nach Art. 5 Nr. 7 St.TAA.) in solche von regionaler und solche von nationaler Gesetzgebungszuständigkeit aufgeteilt. Unabhängig von dieser Aufteilung ist beim Vorliegen einer regionalen Zuständigkeit (z.B. für Wasserbauten der 4. und 5. Kategorie) zu prüfen, ob die Region an staatliche Rahmengesetze gebunden ist oder

26) Vgl. Mortati, Istituzioni, S. 722 ff.

27) Art. 14 g und i St.Si.

28) Art. 117 Verf. (Straßenbahn- und Autobusverkehr); Art. 17 i St.Si.; Art. 3 e und 4 b St.Sa.; Art. 2 f St.VdA.; Art. 4 Nr. 5 und 14 St.TAA.; Art. 4 Nr. 9, 11 und 14; Art. 5 Nr. 7 St.FVG.

29) Art. 2 h und Art. 3 b St.VdA.; Art. 4 Nr. 9 und 14; Art. 5 Nr. 8 St.FVG.

nicht. Auch bei der Regelung der der Region zugeteilten Materieteile sind Verstöße gegen staatliche Interessen wie bei jeder regionalen Gesetzgebung zu vermeiden. Durch die textliche Fassung dieser Bestimmungen wird außerdem eine Vermutung zugunsten des Staates oder der Region begründet ³⁰⁾.

4. Die verfassungsrechtliche Materieaufteilung

Aus den Materiekatalogen ergibt sich, daß die nicht aufgeführten Materien der (ausschließlichen) Gesetzgebungszuständigkeit des Staates angehören. Die Verfassungebene Versammlung hat bei der Materiezuteilung an die Region gleichzeitig ein Urteil über das in der Regel bestehende Interesse an einer einheitlichen staatlichen Gesetzgebung hinsichtlich der den Regionen nicht übertragenen Materien ausgesprochen. Ohne auf die Abgrenzungsschwierigkeiten der einzelnen Materien, die nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichts nach dem objektiven Sinn der Bestimmung ³¹⁾ vorzunehmen ist, soll hier nur darauf hingewiesen werden, daß die regionalen Materien vom Verfassungsgericht in der Regel restriktiv interpretiert werden und daß regionale Gesetzgebung auf folgenden Gebieten unzulässig ist: Privatrecht (mit ganz wenigen Ausnahmen) ³²⁾, Prozeßrecht ³³⁾ und Strafrecht ³⁴⁾.

Diese zweifache Bindung des regionalen Gesetzgebers, die darin besteht, daß er einmal nicht gegen staatliche In-

30) La Barbera, Lineamenti (1958), S. 182; Mazziotti, Studi, S. 195.

31) Vgl. unten S. 109 und FN. 40.

32) C.c. 1956 Nr. 7, G.C. 1956, S. 596 ff.; C.c. 1957 Nr. 35, G.C. 1957, S. 445 ff.; C.c. 1957 Nr. 109, G.C. 1957, S. 1016 ff.; C.c. 1957 Nr. 123, G.C. 1957, S. 1118 ff.; C.c. 1958 Nr. 6, G.C. 1958, S. 40 ff.; zum Ganzen vgl. Sailis, Autonomia regionale e disciplina dei rapporti privati (mit weiteren Literaturhinweisen).

33) C.c. 1956 Nr. 4, G.C. 1956, S. 575 ff.

34) C.c. 1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 595 ff.; C.c. 1957 Nr. 21, G.C. 1957, S. 251 ff.

teressen und gegen solche anderer Regionen verstoßen darf, und zum anderen nur bestimmte Objekte von regionalem bzw. nicht-staatlichem Interesse regeln darf, ist in sich nicht widerspruchsvoll, da die zweite Einschränkung wesentlich weiter geht und zu einem Ausschluß regionaler Gesetzgebung führt. Eine regionale Gesetzgebung ist also auch in dem Falle ausgeschlossen, wenn sie zwar die staatlichen Interessen wahren würde ³⁵⁾, jedoch der geregelte Gegenstand nicht in den Kompetenzbereich der Region fiele. Durch die Aufspaltung einer Materie in Teile von nationalem Interesse und solche, die nicht von nationalem Interesse sind, nähert sich der "limite di interesse" der "competenza frazionaria", bei der ebenfalls eine Materie aufgeteilt wird ³⁶⁾.

III. Abgrenzung gegenüber den anderen Einschränkungen regionaler Gesetzgebung

Da die einzelnen Beschränkungen regionaler Gesetzgebungsbefugnisse nicht gesondert nebeneinander stehen und sich nicht immer scharf voneinander abgrenzen lassen, sondern sich vielmehr teilweise überschneiden, ist im folgenden kurz auf einige solcher Berührungspunkte hinzuweisen.

1. Limite di interesse und limite di materia

Durch Ausführungsbestimmungen (DPR.) werden nicht nur die Fälle nationalen Interesses bestimmt (z.B. die öffentlichen Arbeiten von nationalem Interesse), sondern gleichzeitig einzelne Materien in ihrem Umfang abgegrenzt, so daß auf die Frage ihrer Verfassungsgemäßheit einzugehen ist (vgl. S. 142), wobei geprüft werden muß, ob der einfache Gesetzgeber eine Materienbegrenzung vornehmen kann (vgl. Art. 138 Verf.).

35) Gasparri, *Autonomia sarda*, S. 56; Paladin, *Rtrdp.* 1957, S. 645 "due limiti diversi".

36) Paladin, *Potestà*, S. 2 und FN. 40; ders., *Rtrdp.* 1957, S. 643; ähnlich verhält es sich bei den Bundesfernstraßen und den Landstraßen in der Bundesrepublik.

2. Limite di interesse und limite finalistico,
Sonderregelung des Art. 17 St.Si.

Neben den in diesem Kapitel unter II, 1, 2 und 3 aufgeführten Bestimmungen ist noch auf Art. 17 St.Si. einzugehen. Nach dieser sehr umstrittenen Regelung³⁷⁾ kann Sizilien "innerhalb der allgemeinen Interessen - zwecks Befriedigung besonderer Erfordernisse und der eigenen regionalen Interessen - Gesetze erlassen, die sich auf ... beziehen".

Sowohl das Vorliegen eines besonderen regionalen Bedürfnisses (limite materiale : "condizioni particolari ed interessi propri della Regione") als auch das Ziel des Gesetzes, diesem Zweck zu dienen (limite finalistico : "al fine di soddisfare") wird gefordert³⁸⁾. Art. 17 St.Si. steßt somit einen Sonderfall dar, da zu der normalerweise angewandten Methode der objektiven Begrenzung regionaler Kompetenzen ein finales Moment hinzukommt³⁹⁾. Eine ähnliche Regelung findet sich ausnahmsweise auch bei der Abgrenzung einzelner Gesetzgebungsmaterien; während in der Regel die Materien objektiv begrenzt werden (z.B. Ackerbau oder Fischfang), findet sich ausnahmsweise eine finale Abgrenzung, wofür Art. 2 n St.VdA., Art. 14 n St.Si., Art. 14 e St.Si. und Art. 5 Nr. 3 St.TAA. als Beispiel dienen mögen⁴⁰⁾. Die

37) Vgl. hierzu u.a. Crisafulli, G.C. 1958, S. 366 ff.; De Fina, Autonomia legislativa, S. 215 ff.; Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 152, 223 ff., 362 ff.; La Barbera, Lineamenti, S. 276 ff.; Paladin, Potestà, S. 161 ff.; Mortati, G.C. 1956, S. 985; Mazziotti, Studi, S. 187 ff.

38) So die A.C. 24.4.1951 - 7.12.1951 Nr. 41 (DAC. II, S. 701 ff.) und die C.c. (1958 Nr. 25, G.C. 1958, S. 99 ff., S. 103; 1961 Nr. 34, G.C. 1961, S. 619 ff., S. 626 f.); Crisafulli, G.C. 1958, S. 366 ff.; a.A. Paladin, Potestà, S. 162 f. "Il vincolo finalistico dell'art. 17 St.Si. non riguarda per nulla l'estensione ma unicamente il modo di esercizio della potestà."

39) Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 232.

40) Z.B. "incremento della produzione industriale, difesa dei prodotti agricoli ed industriali" in Art. 5 Nr. 3 St.TAA. und Art. 14 e St.Si.

jetzige Rechtsprechung der Corte costituzionale⁴¹⁾ lehnt aber im Gegensatz zu eigenen früheren Entscheidungen⁴²⁾ und der ständigen Rechtsprechung der Alta Corte⁴³⁾ auch in diesen Fällen eine finale Materieinterpretation ab. Diese restriktive Interpretation des Verfassungsgerichts wird von einem Teil der Lehre⁴⁴⁾ ab-

-
- 41) Gegen eine finale Materieabgrenzung zugunsten einer objektiven Abgrenzungsmethode wendet sich schon die Corte costituzionale. In der Entscheidung 1957 Nr. 124 (G.C. 1957, S. 1128 ff., S. 1136 f.) wird die finale Methode sogar für Art. 14 e St.Si. ("incremento della produzione agricola ed industriale") abgelehnt. In der Urteilsbegründung spielt die Besorgnis einer allzu starken Ausweitung regionaler Gesetzgebungsbefugnisse eine Rolle. Ebenso Corte cost. 1960 Nr. 32, G.C. 1960, S. 537 ff. In der Entscheidung 1962 Nr. 46 (G.C. 1962, S. 579 ff., S. 589) wird gefordert, daß die Abgrenzung von Art. 5 Nr. 3 St.TAA. ("Förderung der Industrieproduktion und der Handelstätigkeit") "sulla base di valutazioni obbiettive del contenuto proprio delle materie" erfolgen müsse, da die Einheit der Rechtsordnung eine eindeutige und klare Abgrenzung erfordert. Nach Ansicht des Verfassungsgerichts würde die finale Auslegungsmethode auch zu Überschneidungen führen. Ebenso C.c. 1958 Nr. 60, G.C. 1958, S. 903 ff., S. 910; C.c. 1960 Nr. 32, G.C. 1960, S. 537 ff., S. 561 (bzgl. Art. 11 Nr. 1 St.TAA.): "criterio obbiettivo tratto dal contenuto della norma e non dai fini che la norma stessa intende perseguire".
- 42) C.c. 1956 Nr. 7, G.C. 1956, S. 596 ff., S. 600 (hier- nach ist weniger auf den objektiven Inhalt der erlas- senen Regionalgesetze abzustellen als auf das Ziel, für das die Region geschaffen worden ist. ("finalità per cui l'Ente regionale è stato creato"); C.c. 1957 Nr. 35; G.C. 1957, S. 437 ff., S. 445; C.c. 1957 Nr. 36, G.C. 1957, S. 447 ff., S. 453.
- 43) A.C. 16.1.1949 - 24.6.1949 Nr. 8 (DAC. I, S. 112 ff., S. 115); A.C. 5.4.1950 - 11.1.1951 Nr. 18 (DAC. I, S. 303 ff., S. 307); A.C. 29.7.1950 - 10.12.1951 Nr. 27 (DAC. I, S. 441 ff., S. 443 f.); A.C. 10.1.1951 - 2.3.51 Nr. 30 (DAC. I, S. 507 ff., S. 509). Hierzu näher Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 235 ff.
- 44) So besonders Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 243 ff., 279 - 381; ähnlich auch Guarino, IV Con- vengo, S. 62.

gelehnt, führt aber zu klaren Abgrenzungen der Gesetzgebungsgebiete. Art. 17 St.Si. stellt somit eine Kombination der objektiven Materieabgrenzung mit finalistischer Zielsetzung dar ⁴⁵⁾. Darüber hinaus handelt es sich um einen Fall der fakultativen Gesetzgebungskompetenz ("... può ..."). Falls der regionale Gesetzgeber nicht tätig wird, gilt die staatliche Gesetzgebung (der Staat erläßt also sowohl die Rahmengesetze als auch die Detailbestimmungen). Falls jedoch Anpassungen an regionale Verhältnisse notwendig sind, ist lediglich die Region hierzu ermächtigt; ob die Region tätig wird, liegt ausschließlich im politischen Ermessen der sizilianischen Regionalversammlung ⁴⁶⁾. Das Ziel der Gesetzgebung wird bei der Überprüfung durch das Verfassungsgericht entweder der Gesetzesbegründung (motivazione) ⁴⁷⁾ oder im Zusammenhang der behandelten Materie mit anderen Materien, die in die regionale Zuständigkeit fallen ⁴⁸⁾, entnommen.

Auf jeden Fall ist (gemäß h.L.) die Beachtung der ersten Einschränkung (limite materiale) des Art. 17 St.Si. vom Verfassungsgericht überprüfbar ⁴⁹⁾. Die Überprüfung der Regionalgesetze durch das Verfassungsgericht daraufhin, ob auch der limite finalistico beachtet wurde, insbesondere, ob das Vorliegen regionaler Interessen und die Art

45) Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 309.

46) La Barbera, Lineamenti, S. 277 "valutazione discrezionale degli organi legislativi regionali"; ebenso A.C. 24.4.1951 - 7.12.1951 Nr. 41 (DAC. II, S. 701 ff., S. 704) "campo riservato alla valutazione politica dell'Assemblea regionale".

47) A.C. 24.4.1951 - 7.12.1951 Nr. 41 (DAC. II, S. 701 ff.) "nè dalla legge impugnata nè dagli atti preparatori potevano trarsi motivi e condizioni speciali" (S. 704); ebenso A.C. 10.4.1953 - 3.11.1953 Nr. 66 (DAC. II, S. 1052 ff., S. 1055).

48) C.c. 1958 Nr. 7, G.C. 1958, S. 51 ff., S. 58; Crisafulli, G.C. 1958, S. 366 ff.

49) Mazziotti, Studi, S. 189 mit FN. 7; a.A. La Barbera, Lineamenti, (1958), S. 219, der auch eine Überprüfung unter dem Gesichtspunkt der Beachtung des limite materiale ablehnt.

der Ausübung dieses Ermessens nachgeprüft werden kann, ist für die sizilianische Gesetzgebung von erheblicher Bedeutung, da auf diese Weise eine Ermessensüberprüfung sizilianischer Gesetze stattfände, die bei der Gesetzgebung der anderen Regionen fehlt. Die in Art. 127 IV Verf. vorgesehene parlamentarische Entscheidung bezieht sich im Gegensatz hierzu nur auf die Frage, ob gegen staatliche Interessen verstoßen wurde, nicht aber darauf, ob das Gesetz geeignet ist, regionalen Erfordernissen zu entsprechen.

Aus diesem Grunde wird die Praxis der Alta Corte und der Corte costituzionale bei der Überprüfung dieser Voraussetzung ("al fine di soddisfare") für die Gesetzgebung nach Art. 17 St.Si. untersucht. Besonders umfangreich ist wegen des Ausnahmecharakters dieser Bestimmung (entsprechende Vorschriften fehlen sowohl in der Verfassung als auch in den übrigen Sonderstatuten) die Rechtsprechung der Alta Corte, die zwischen dem Vorliegen eines regionalen Interesses und der Eignung des regionalen Gesetzes, diesen Interessen zu entsprechen, unterscheidet. Hierbei handelt es sich oft um Entscheidungen, die ihrer Natur nach eher dem Parlament zuständen. Im Gesetzgebungsverfahren sizilianischer Gesetze ist aber - im Gegensatz zu der Gesetzgebung der anderen Regionen - eine etwaige Beteiligung des staatlichen Parlaments nicht vorgesehen. Nach Art. 25 St.Si. urteilt das Verfassungsgericht (d.h. ursprünglich die Alta Corte per la Regione siciliana und jetzt die Corte costituzionale) über die Verfassungsgemäßheit der sizilianischen Gesetze. Die Unterscheidung zwischen legittimità costituzionale (Rechtmäßigkeit) und questione di merito (Interessenverstoß) besteht für Sizilien nicht.

Die Entscheidung über das Vorliegen des Interesses (der causa des regionalen Gesetzes) wird von der Alta Corte entweder aus dem Zusammenhang des Gesetzes ⁵⁰⁾ oder aus

50) A.C. 5.4.1950 - 11.1.1951 Nr. 18 (DAC. I, S. 303 ff.).

den Motiven und den vorbereitenden Akten ⁵¹⁾ entnommen, was dazu führen kann, daß ein einmal für verfassungswidrig erklärtes Gesetz nach der Aufnahme eines einzigen Artikels, in dem die regionale Zielsetzung besonders ausgesprochen wird, für verfassungskonform erklärt wird ⁵²⁾. Weniger formalistisch in dieser Hinsicht ist die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ⁵³⁾, welches das Vorliegen regionaler Interessen auch dann als erwiesen ansieht, wenn die Interessenlage allgemein bekannt ist.

Bezüglich der Überprüfung, ob die regionalen Gesetze (es handelt sich stets um solche Siziliens nach Art. 17 St.Si.) tatsächlich regionalen Zielen dienen, ist keine einheitliche Rechtsprechung ersichtlich. Teilweise lehnen die Alta Corte und die Corte costituzionale eine Überprüfung, die meritorischen Charakter besitzt, ab ⁵⁴⁾, teilweise wird sie vorgenommen ⁵⁵⁾.

Stellt Art. 17 St.Si. ein allgemeines Prinzip dar? Da die regionalen Gesetzgebungsbefugnisse der Region dienen sollen ⁵⁶⁾ - die Region ist ja gerade deshalb geschaffen worden, um regionalen Erfordernissen besser ent-

51) A.C. 24.4.1951 - 7.12.1951 Nr. 41 (DAC. II, S. 701 ff.); ebenso A.C. 10.4.1953 - 3.11.1953 Nr. 66 (DAC. II, S. 1052 ff.) und C.c. 1958 Nr. 25, G.C. 1958, S. 99 ff., S. 103.

52) A.C. 24.4.1951 - 7.12.1951 Nr. 41 (DAC. II, S. 701 ff.).

53) C.c. 1957 Nr. 35, G.C. 1957, S. 437 ff., S. 446; C.c. 1961 Nr. 37, G.C. 1961, S. 664 ff., S. 675 bezüglich der Landwirtschaft Siziliens "notoriamente travagliata da un grave stato di crisi."

54) A.C. 24.4.1951 - 7.12.1951, Nr. 41 (DAC. II, S. 701 ff.); C.c. 1961 Nr. 34, G.C. 1961, S. 619 ff., S. 627 "alla cui valutazione non si può scendere in questa sede".

55) A.C. 5.7.1948 - 15.1.1949 Nr. 2 (DAC. I, S. 21), C.c. 1958 Nr. 7, G.C. 1958, S. 51 ff., S. 58.

56) C.c. 1956 Nr. 7, G.C. 1956, S. 596 ff., S. 600, C.c. 1957 Nr. 35, G.C. 1957, S. 437 ff., S. 445; Paladin, Potestà, S. 167.

sprechen zu können - stellt sich die Frage, ob die finalistische Fassung von Art. 17 St.Si. eine Ausnahme darstellt oder ob vielmehr alle regionalen Gesetzgebungsbefugnisse in diesem Sinn auszulegen sind und demzufolge lediglich Gegenstände von (auch) regionaler Bedeutung im Rahmen der übertragenen Materien mit bestimmter Zeilsetzung (zur Befriedigung besonderer regionaler Erfordernisse) geregelt werden dürfen. Die Bejahung dieser Frage würde zu einer starken Einschränkung regionaler Gesetzgebungsbefugnisse führen, da der Staat nicht nur das regionale Gesetz daraufhin zu überprüfen hätte, ob es gegen staatliche Interessen verstößt, sondern auch dahingehend, ob es geeignet ist, regionalen Zwecken zu dienen. Eine derartige zweifache Kontrolle würde die regionale Gesetzgebung in ihren Möglichkeiten sehr stark einschränken, und die Wahrung eigener regionaler Interessen, insbesondere der Erlass von regionalen Gesetzen, mittels derer die Lösung regionaler Probleme erreicht werden soll, wäre letztlich sehr erschwert ⁵⁷⁾. Eine andere Frage ist, ob eine fehlerhafte Ermessensausübung des regionalen Gesetzgebers festgestellt werden kann ⁵⁸⁾.

In den Urteilen 1958 Nr. 28 ⁵⁹⁾ und 1960 Nr. 19 ⁶⁰⁾ des Verfassungsgerichts findet sich der Hinweis, daß sich die regionale Gesetzgebung nur im Bereich der Region und zum Schutz (tutela) derjenigen Interessen entfalten darf, bei denen sich zeigt, daß sie ausschließlich oder zumindest in überwiegender Weise ihren Sitz in der Region haben. Cesareo ⁶¹⁾ und Eula ⁶²⁾ bejahen daher die Geltung eines derartigen Grundsatzes für alle Regionen und alle Kompetenzarten.

57) Vgl. Mohrhoff (S. 54).

58) Vgl. Paladin, Potestà, S. 167.

59) C.c. 1958 Nr. 28, G.C. 1958, S.

60) C.c. 1960 Nr. 19, G.C. 1960, S.

61) Cesareo, Autonomia, S. 466.

62) Als Vertreter des öffentlichen Interesses (Procuratore generale) vor der Alta Corte in der Rechtssache 5.4.1950 - 11.1.1951, Nr. 18 (DAC. I, S. 303 ff., S. 320 f.).

Ein allgemeiner Grundsatz, daß nur regionale oder vorwiegend regionale Interessen zum Gegenstand regionaler Gesetzgebung gemacht werden können, besteht aber nicht, da sonst die Erwähnung "di interesse regionale" bei bestimmten Materien ⁶³⁾ und die Berücksichtigung nationaler Interessen (was nicht gleichbedeutend ist mit der Nichtregelung von Sachverhalten, die von nationalem Interesse sind) ⁶⁴⁾ überflüssig wäre. Außerdem kann nicht über den eindeutigen Wortlaut der Verfassung hinweggesehen werden, welche die Einschränkungen des Art. 17 St.Si. nur für eine Kompetenzart und nur für eine Region bestimmt; auch aus anderen Gründen kann eine allgemeine Geltung von Art. 17 nicht gefolgert werden ⁶⁵⁾.

3. Limite di interesse und limite territoriali

Mortati ⁶⁶⁾ sieht in der regionalen Verpflichtung, nicht gegen staatliche Interessen zu verstoßen, ein Verbot, das ebenso wie das Gebot, völkerrechtliche Verträge zu respektieren und nicht den wirtschaftlichen und sozialen Reformen des Staates zuwiderzuhandeln, letzten Endes ein Mittel staatlicher Interessenwahrung darstellt. Wegen der unterschiedlichen Natur dieser Einschränkungen regionaler Gesetzgebung sind diese bereits an anderer Stelle (vgl. S. 60) behandelt worden.

4. Limite di interesse und limite dei principi

Bezüglich des engen Zusammenhanges dieser Bestimmungen vgl. die Auffassung des Verfassungsgerichts (vgl. S.174).

Nach der Feststellung, daß das "Interesse" auf drei ver-

63) Z.B. "Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten von regionaler Bedeutung" in Art. 4 Nr. 5 St.TAA.; "Regelung der öffentlichen Dienste regionalen Interesses" in Art. 5 Nr. 7 St.FVG.

64) Z.B. "Öffentliche Gewässer, ausschließlich der im Landesinteresse liegenden großen öffentlichen Arbeiten" in Art. 14 i St.Si.

65) Paladini, Potestà, S. 167 ff.

66) Mortati, Crosa II, S. 1280.

schiedene Weisen ⁶⁷⁾ bei der Regionalgesetzgebung eine Rolle spielt, bleibt zu untersuchen, was unter "interesse" zu verstehen ist, wer das Vorliegen eines Interesses bestimmt und in welcher Form diese Entscheidung getroffen wird. Zum Schluß ist auf die Praxis des Verfassungsgerichts und auf den Verfassungswandel einzugehen.

IV. Der Begriff des Interesses

Die staatlichen Interessen bestimmen sich nach Paladin nicht nur nach wirtschaftlichen ⁶⁸⁾, sondern auch nach politischen, ethischen und sozialen Gegebenheiten ⁶⁹⁾, was sich aus der umfassenden Zielsetzung des Staates und seiner Aufgaben ergibt. Im Gegensatz hierzu liegen die regionalen Interessen in erster Linie auf wirtschaftlichem Gebiet, da die regionalen Befugnisse vor allem der Förderung wirtschaftlicher Belange dienen, was sich besonders aus den Materiekatalogen ergibt.

Bei den staatlichen Belangen handelt es sich um die Interessen des "Stato-ordinamento" und nicht um die des "Stato-Governo" oder die einer parlamentarischen Mehrheit ⁷⁰⁾, auch wenn das Parlament nach Art. 127 Verf. ⁷¹⁾ zur Entscheidung über das Vorliegen staatlicher Interessen berufen ist. Dieser Forderung widerspricht nicht

67) Da für Paladin der Verstoß gegen die Interessen der übrigen Regionen gleichbedeutend ist mit einem Verstoß gegen staatliche Interessen, kommt dieser Autor nur zu einer zweifachen Begrenzung (Potestà, S. 21).

68) Virga, La Regione, S. 110.

69) Zanobini, Gerarchia, S. 63; Mohrhoff, S. 56; Olivieri Sangiacomo, S. 22; Paladin, Rtrdp. 1957, S. 643; ders., Potestà, S. 19.

70) Paladin, Potestà, S. 18.

71) Art. 127 IV Verf. besagt, daß die Staatsregierung den erneut vom Regionalrat beschlossenen Gesetzesentwurf wegen einer Frage des Interessenverstoßes den Kammern zuleiten kann ("... il Governo della Repubblica può promuovere la questione di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere").

die Tatsache, daß eine veränderte parlamentarische Zusammensetzung auch zu einer Änderung des "indirizzo politico" führt. Das Vorliegen eines Interesses ist nach Paladin im Einzelfall dem geltenden Recht zu entnehmen, wobei jede zufällige politische Haltung und jeder Gesetzesentwurf, selbst wenn er von großer politischer Bedeutung ist, unberücksichtigt zu bleiben hat ⁷²⁾. Damit nähert sich die Erforschung des nationalen Interesses der Suche nach den principi ⁷³⁾ (so besonders das Verfassungsgericht), ist aber - wie später gezeigt wird, - davon zu unterscheiden (vgl. S.174).

Gegen die Ansicht, derzufolge das "interesse nazionale" in der Gesetzgebung Ausdruck gefunden haben muß ⁷⁴⁾, die vom Verfassungsgericht ⁷⁵⁾ und von Paladin vertreten wird, ist aber einzuwenden, daß es sich hierbei um politische Fragen handelt oder zumindest handeln kann, die von Mal zu Mal zu entscheiden sind und die nicht unbedingt einen Niederschlag in der Gesetzgebung gefunden haben müssen. Außerdem können Fälle nationalen Interesses auftauchen, die unvorhersehbar sind und deshalb noch nicht gesetzlich geregelt werden konnten. Dem Sinn des controllo di merito entspricht es daher meines Erachtens

72) In diesem Sinne besonders C.c. 1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 586 ff., S. 595 ("Per quanto riguarda il rispetto degli interessi nazionali si è già rilevato che le norme stesse (d.h. die Bestimmungen des Regionalgesetzes) sono conformi all'orientamento del nostro ordinamento e non possono perciò essere in contrasto con l'interesse nazionale o di altre Regioni"). Im gleichen Sinn Paladin, Rtrdp. 1957, S. 642 "gli interessi nazionali vanno necessariamente desunti dalle norme vigenti".

73) Paladin, Potestà, S. 25 und die eben genannte Entscheidung des Verfassungsgerichts (1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 586 ff., S. 595), in welcher festgestellt wird, daß ein Verstoß gegen staatliche Interessen dann ausgeschlossen ist, wenn die regionalen Bestimmungen in Einklang mit der Zielsetzung der Rechtsordnung stehen.

74) Die Rechtsprechung der Corte costituzionale wird eingehender auf S.174f behandelt.

75) Vgl. die zwei vorhergehenden Fußnoten.

nur, wenn der Interessenverstoß frei von der Gesetzgebung, aber ohne Widerspruch zum geltenden Recht festgestellt wird; daß das Interesse einen Niederschlag im geltenden Recht gefunden hat, ist nicht erforderlich ⁷⁶⁾.

Die Methode eines Teiles der Lehre, bei der Überprüfung der Verstöße gegen nationale Interessen auf einen Vergleich der regionalen Vorteile mit den damit zusammenhängenden Nachteilen für den Staat abzustellen, ist meines Erachtens deshalb unbrauchbar ⁷⁷⁾, da wegen der hierbei nicht ausschließlich anwendbaren wirtschaftlichen Betrachtungsweise ein einfacher Vergleich unmöglich ist. So können die regionalen Vorteile, die sich beispielsweise aus dem Bau eines Elektrizitätswerkes in unmittelbarer Grenznähe für die Region ergeben, nicht mit den Nachteilen verglichen werden, die hieraus der Landesverteidigung erwachsen. Eine solche Entscheidung kann nur unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte, nicht aber durch eine einfache Gegenüberstellung wirtschaftlicher Fakten getroffen werden ⁷⁸⁾.

Aber auch wenn man von diesen Unzulänglichkeiten der Methode absieht, ergeben sich noch andere Schwierigkeiten. Es gibt Materien, für die eine ausschließliche regionale Gesetzgebungszuständigkeit besteht: hier ist es schwer vorstellbar, wie die Fälle staatlichen Interesses dem geltenden (staatlichen) Recht entnommen werden können. Aufgrund der Art. 57 St.Sa., Art. 51 St.VdA., Art. 92 St.TAA. und Art. 64 St.FVG. sowie der unbestrittenen Lehre gilt zwar das staatliche Recht bis zum Erlaß regionaler Gesetze fort ⁷⁹⁾. Es ist aber durchaus mög-

76)Ebenso Mortati, *Crozza* II, S. 1295, der auf die Verwischung des Unterschiedes zwischen den principi und den Fällen staatlichen Interesses hinweist.

77)So auch schon La Corte costituzionale, *Raccolta di Studi*, S. 468 f.

78)Zanobini, *Gerarchia*, S. 63 "conformità a quel complesso di esigenze etiche, politiche, economiche che contribuisce a formare l'interesse nazionale".

79)Vgl. die Nachweise in FN. 91 und 92 auf S. 201.

lich, daß regionale Gesetze, die mit den staatlichen Gesetzen übereinstimmen, den staatlichen Interessen widersprechen, da sie durch den Staat nicht mehr geändert werden können, falls sie einmal den "controlle preventivo" während des Gesetzgebungsverfahrens passiert haben. Diesen staatlichen Interessen widersprechenden Gesetzen wäre also die Wertung zu entnehmen.

Aus den vielfältigen Möglichkeiten der Region, staatliche Interessen zu verletzen, ist vielmehr zu folgern, daß sich die Fälle staatlichen Interesses nicht abschließend und vollständig gesetzlich fassen lassen ⁸⁰⁾. Auch wegen der dynamischen Natur der Interessen und wegen der stets gegebenen Möglichkeit eines Wandels in der staatlichen Interessenlage ist davon auszugehen, daß die Fälle staatlichen Interesses nicht unbedingt einen Niederschlag in der Gesetzgebung gefunden haben müssen.

Mitunter wird die Ansicht vertreten, daß durch die "Katalogisierung" der Fälle staatlichen Interesses die Stellung der Region verbessert würde, da dem regionalen Gesetzgeber im voraus bekannt wäre, welches die zu wahrenen staatlichen Belange sind. Hiergegen ist aber einzuwenden, daß sich der Regionalrat während des Gesetzgebungsverfahrens stets informatorisch an die Regierung wenden kann um festzustellen, ob ein Verstoß gegen staatliche Interessen anzunehmen ist (d.h. ob die Regierung den Gesetzesentwurf an den Regionalrat zurückweisen würde und ob sie ihn bei der nochmaligen Billigung durch das regionale Gesetzgebungsorgan dem Parlament zur endgültigen Entscheidung vorlegen würde).

In den Fällen, in denen das Verfassungsgericht auf die staatliche Gesetzgebung hinweist und wegen eines Ver-

80) U.a. Gasparri, Le norme di attuazione, S. 31 ff., S. 35; Mortati, Limiti, S. 60; Esposito, Saggi, S. 71 (mit Hinweis auf Art. 5 Verf.); Sallis, Autonomia regionale e disciplina dei rapporti privati, S. 33.

stoßes das Vorliegen staatlicher Interessen bejaht, handelt es sich häufig (vgl. S. 174) um eine Rechtsfrage, da hier der Verstoß gegen allgemeine Grundsätze der Rechtsordnung oder gegen staatliche Rahmengesetze festgestellt wird. Da die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung und die staatlichen Rahmengesetze indirekt auch der staatlichen Interessenwahrung dienen, handelt es sich bei diesen Entscheidungen des Verfassungsgerichts nur um indirekte Feststellungen über das Vorliegen staatlicher Interessen. Die Verfassung (Art. 127 Verf.) geht geradezu von einer Gegenüberstellung von "principi dell'ordinamento giuridico, principi delle singole materie" mit "rispetto degli interessi nazionali" aus, indem sie für diese Mängel regionaler Gesetzgebung zwei verschiedene Kontrollorgane bestimmt. Falls die Wahrung staatlicher Interessen lediglich in der Übereinstimmung mit den Grundsätzen der staatlichen Rechtsordnung bestünde, wäre diese Zweiteilung überflüssig und das Parlament (wie bis jetzt in der Praxis) zu Recht ausgeschlossen⁸¹⁾. Wie später gezeigt wird, lassen sich die eigentlichen Verstöße gegen staatliche Interessen nicht auf Verstöße gegen staatliche Rechtsgrundsätze zurückführen. Dem steht nicht entgegen, daß die "principi dell'ordinamento" ebenso wie alle anderen Einschränkungen der regionalen Gesetzgebung den staatlichen Interessen im weiteren Sinne dienen. Esposito⁸²⁾, der auf die elastische und meritorische Begrenzung regionaler Gesetzgebungsbefugnisse durch Art. 5 Verf., welcher stets im Zusammenhang mit der Wahrung staatlicher Interessen zu sehen ist, hinweist, stellt zutreffend fest, daß eine vorherige Aufzählung derjenigen Tatsachen, die der Aufrechterhaltung der staatlichen Einheit widersprechen, unmöglich ist, und fordert, daß jede regionale Tätigkeit danach zu beurteilen ist, wie sie sich im ge-

81) Mortati, Limiti, S. 64, beurteilt die Rechtsentwicklung folgendermaßen: "gravi alterazioni nella ripartizione costituzionale delle competenze".

82) Esposito, Saggi, S. 71 f.

gebenen Zeitpunkt auf die staatliche Einheit auswirkt.

Mazziotti hebt schließlich den Zusammenhang zwischen "limite degli interessi" und "limite territoriali" hervor ⁸³⁾ und sagt, daß es Sachverhalte geben könne, die vollständig in einer Region, die noch zusätzlich durch das Meer vom Festland getrennt sein kann, belegen sind und die keine Außenwirkungen entfalten, die aber trotzdem von nationalem Interesse sein können ⁸⁴⁾. Als Beispiel hierfür nennt er ⁸⁵⁾ Militärstraßen, die Stromversorgung Siziliens und die Straßenbahnen Sardinien. In logisch einwandfreier Weise ist somit bei der Überprüfung regionaler Gesetze zuerst die Beachtung des räumlichen Geltungsbereiches (vgl. hierzu S. 55ff), und erst dann, wenn die Rechtmäßigkeit der Gesetzgebung bejaht wurde, das Vorliegen eines Verstoßes gegen staatliche Interessen zu prüfen ⁸⁶⁾. Umgekehrt kann nicht gefolgert werden, daß Gegenstände, die nicht in der Region belegen sind, für diese Region ohne Interesse sind ⁸⁷⁾. Art. 117 Verf. setzt dies voraus, indem er die Pflicht zum Schutz der Interessen anderer Regionen festlegt; falls der "limite territoriale" einen ausreichenden und vollständigen Schutz der regionalen Interessen gewährleisten könnte, wäre die Formulierung "non in contrasto con l'interesse nazionale" überflüssig.

V. Wer bestimmt das Vorliegen des Interesses?

Von Bedeutung für die regionale Gesetzgebung ist weiterhin die Frage, wer im Einzelfall die Verletzung staat-

83) Mazziotti, Studi, S. 174; Paladin, Rtrdp. 1957, S. 635.

84) Cantucci, Rtrdp. 1953, S. 23; Mazziotti, Studi, S. 186; a.A. La Barbera, Lineamenti, S. 186.

85) Art. 3 g St.Sa.; a.A. Gasparri, Autonomia Sarda, S. 58.

86) Cesareo, Autonomia, S. 157; Mazziotti, Studi, S. 186.

87) So können beispielsweise Steuerbefreiungen, die bestimmten Handwerksbetrieben eingeräumt werden, die anderen Regionen durch die Möglichkeit einer Abwanderung schädigen.

licher Interessen feststellt. Falls die Entscheidung zugunsten des Staates ausfällt, ist noch die Zuständigkeit innerhalb des Staates (Regierung, Parlament, Verfassungsgericht) und die Form dieser Entscheidung zu untersuchen. Einigkeit besteht darüber, daß diese Entscheidung vom Staat zu treffen ist, da lediglich er den Einheitsgedanken verwirklichen und das Gemeinwohl im Auge behalten kann ⁸⁸⁾.

Eine regionale Zuständigkeit würde zu unterschiedlichen Lösungen in den einzelnen Regionen führen. Neben den verschiedenen Materien mit jeweils abweichendem Umfang ⁸⁹⁾ wären noch Teile von Materien teils von regionalem und teils von staatlichem Interesse. Auch aus diesen praktischen Gründen ist eine regionale Zuständigkeit abzulehnen. Wie schon ausgeführt, ist auch die Methode zurückzuweisen, die das Vorliegen staatlicher Interessen der staatlichen Gesetzgebung entnimmt. Gleichfalls ist es nicht möglich, das Nichtvorliegen staatlicher Interessen aus den schon erlassenen Regionalgesetzen anderer Regionen zu entnehmen. Auf diese Weise könnte der Entwicklung und Änderung staatlicher Interessen nicht Rechnung getragen werden, da zwar nach der bestehenden Rechtslage ein Rechtsverstoß eines regionalen Gesetzes nach dessen Inkrafttreten in einem Verfahren "in via incidentale" geltend gemacht werden könnte, ein Verstoß gegen staatliche Interessen aber mit Inkrafttreten des Regionalgesetzes als geheilt anzusehen ist. Auch aus der Tatsache allein, daß das staatliche Parlament in einem bestimmten Fall die Verletzung staatlicher Interessen nicht gerügt hat, kann nicht gefolgert werden, daß das Parlament in Zukunft stets so entscheiden wird; eine derartige Selbstbindung des Parlaments ist abzulehnen ⁹⁰⁾.

⁸⁸⁾Mortati, G.C. 1958, S. 1010.

⁸⁹⁾Vgl. Zusammenstellung in: Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ordinamento delle Regioni.

⁹⁰⁾Paladin, Potestà, S. 18 mit FN. 32 bejaht die Bindung an die staatliche Gesetzgebung.

Doch wird das Parlament nur aus triftigen Gründen von einer Gleichbehandlung der Regionen absehen.

VI. Das Verfahren nach Art. 127 der Verfassung

Einschlägig ist die Regelung in Art. 127 Verf. An dieser Stelle soll die vorherige Kontrolle des Regionalgesetzes, d. h. diejenige staatliche Kontrolle, der die regionalen Gesetzgebungsentwürfe vor Inkrafttreten unterworfen sind (*controllo preventivo*), sowohl bezüglich seiner Rechtmäßigkeit als auch seiner Übereinstimmung mit den staatlichen Interessen behandelt werden.

Nach Art. 127 I Verf. ⁹¹⁾ wird das vom Regionalrat verabschiedete Gesetz (lediglich in Art. 49 St.TAA. ist richtigerweise von den "genehmigten Gesetzesvorlagen" ("*disegni di legge approvati dal Consiglio regionale*") die Rede) dem Regierungskommissar (*Commissario del Governo*) ⁹²⁾ mitgeteilt, der - außer in Fällen des Widerspruchs seitens der Regierung ⁹³⁾ - innerhalb von 30 Tagen den Sichtvermerk (*visto*) erteilt. Die Übermittlung an den Regierungskommissar ist deshalb sinnvoll, weil dieser die regionale Gesetzgebung aus der Nähe verfolgen kann und die besonderen Probleme der Region

91) Die entsprechenden Bestimmungen der Sonderstatute: Art. 33 St.Sa.; Art. 31 St.VdA.; Art. 49 St.TAA.; Art. 29 St.FVG.; für Sizilien besteht in den Art. 13, 28, 29 St.Si. eine Sonderregelung (keine Einschaltung des staatlichen Parlaments und keine Rückverweisung an das Regionalparlament), vgl. ausführlich hierzu La Barbera, *Lineamenti*, S. 196 ff.

92) Welcher ähnliche Befugnisse wie ein Präfekt ausübt. Vgl. Bertoldi, S. 207; *Legge comunale e provinciale* 1934, Art. 19 (einschl. der Ausführungsbestimmungen); Art. 76, 77 St.TAA.; Art. 61, 62 St.FVG. Für Sardinien (Art. 47, 48 St.Sa.) und das Aostatal (Art. 44, 45) besteht eine Sonderregelung.

93) Wegen der Bedeutung der Entscheidung steht sie dem Ministerrat zu, Preti, *Il governo*, S. 19; ein Gesetzesvorschlag sieht eine Zweiteilung der Entscheidungen vor: für die *merito*-Fälle soll hiernach die Zuständigkeit des Ministerrates, für die *legittimità*-Fälle die des Präsidenten des Ministerrates gegeben sein.

besser kennt ⁹⁴⁾, als dies bei den staatlichen Zentralstellen der Fall ist. Für die Region ist allein die Erteilung des visto entscheidend; der Sichtvermerk ist auch dann erteilt, wenn der Kommissar ohne das Wissen der Regierung gehandelt hat. Falls die Regierung jedoch der Auffassung ist, daß das Gesetz die regionalen Gesetzgebungszuständigkeiten überschritten hat oder mit den nationalen Interessen oder mit denen anderer Regionen in Widerspruch steht ⁹⁵⁾, wird das Gesetz innerhalb der für die Erteilung des Sichtvermerks vorgesehenen Frist an den Regionalrat zurückverwiesen (Art. 127 III Verf.) ⁹⁶⁾. Das regionale Gesetz wird also nur daraufhin überprüft, ob es gegen staatliche Interessen (oder gegen die der übrigen Regionen) verstößt und ob es verfassungsmäßig ist; dagegen findet keine Überprüfung dahingehend statt, ob es geeignet ist, die Verwirklichung regionaler Ziele zu erreichen ⁹⁷⁾.

Die Zurückweisung des regionalen Gesetzgebungsentwurfes durch die Regierung, deren "Prüfung" in der Regel weniger nach rechtlichen Kriterien als nach politischen Erwägungen der Opportunität vor sich geht ⁹⁸⁾, ist an keine bestimmte Form gebunden und wird normalerweise auch nicht veröffentlicht. Sie enthält eine Begründung

94) Die Regelung geht auf einen Vorschlag Adonninos zurück (Atti, S. 2801).

95) Die Regierung überprüft also auch, ob die Interessen der übrigen Regionen verletzt worden sind.

96) Cesareo, Autonomia, S. 114, weist darauf hin, daß die Regierung nicht verpflichtet ist, in allen Fällen, in denen staatliche Interessen verletzt werden, einzuschreiten; die Regierung kann insbesondere leichte Interessenverstöße passieren lassen.

Gegen den Zurückweisungsbeschuß der Regierung ist kein Rechtsbehelf gegeben; Cesareo (a.a.O. S. 212).

97) Vgl. FN. 143.

98) Paladin, Potestà, S. 59; ders., Commento, S. 21 (der "limite di merito" stellt einen "limite politico" dar).

und wird der Region oft nur telegrafisch mitgeteilt 99). Bei einem späteren Verfahren vor dem Verfassungsgericht ist die Region an die ursprüngliche Begründung nicht gebunden. Falls der regionale Gesetzesentwurf erneut mit qualifizierter Mehrheit vom Regionalrat beschlossen wird, ist die Regierung auch nicht verpflichtet, den Entwurf dem Verfassungsgericht zuzuleiten. Sie kann den Gesetzesentwurf nur annehmen oder ablehnen; eine teilweise oder bedingte Zustimmung ist nicht möglich 100). Aus der Zustimmung (Erteilung des visto) oder der verweigerten Zustimmung der Regierung können keine Schlüsse auf die Verfassungsgemäßheit gezogen werden 101). Paladin weist zum Vergleich zu dieser Regelung auf das suspensive Veto des Staatspräsidenten nach Art. 74 I Verf. hin 102).

Die Rückverweisung dient zur Klärung der Standpunkte von Staat (Regierung) und Region vor einem Rechtsstreit und gibt der Region die Möglichkeit, ihre Gesetzesentwürfe zu ändern 103).

Sofern der Regionalrat das Gesetz von neuem mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder verabschiedet 104), kann die Regierung innerhalb von 15 Tagen die Fragen be-

99) Miele, Commentario, S. 266; Cesareo, Autonomia, S. 212; näher und mit Hinweisen auf die Praxis (welche sich meist auf die Feststellung eines Verstoßes gegen die allgemeinen Grundsätze beschränkt) Corrias, I Convegno, S. 32 ff.

100) Miele, La Regione, S. 362; ders., Commentario, S. 266; Paladin, Potestà, S. 29 mit FN. 60.

101) Mazziotti, Studi, S. 59; ebenso Sez.un.Cass.pen. v. 27.4.1950 in Giur. pen. 1951, II, S. 428.

102) Paladin, Potestà, S. 249; ebenso Miele, Commentario, S. 356.

103) So Atti, S. 2801.

104) Die entsprechenden Bestimmungen der Sonderregionen: Art. 33 II St.Sa.; Art. 31 V St.VdA.; Art. 49 II St.TAA.; Art. 29 II St.FVG.

zöglich eines Interessengegensatzes dem Parlament oder Fragen bezüglich mangelnder regionaler Zuständigkeit dem Verfassungsgericht vorlegen. Im Fall eines Kompetenzkonfliktes zwischen Parlament und Verfassungsgericht besitzt letzteres die endgültige Entscheidungskompetenz (Art. 127 IV Verf.). Falls die Regierung den Gesetzesentwurf dem Parlament zuleitet, kann die Region nach Art. 35 VerfGG das Gesetz direkt dem Verfassungsgericht zur Entscheidung vorlegen. Diese Regelung bewirkt, daß auch hier die Entscheidung über die Kompetenz vom Verfassungsgericht getroffen wird. Die Sonderstatute ¹⁰⁵⁾ stimmen im wesentlichen mit dieser Regelung überein, lediglich im sizilianischen Statut fehlt die vorherige Kontrolle (und daher auch eine zweite Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit). Statt dessen ist ein besonderes Anfechtungsrecht des Staatskommissars bei der Alta Corte (jetzt beim Verfassungsgericht) vorgesehen ¹⁰⁶⁾.

Die Region Sizilien kann die Gesetze noch während eines beim Verfassungsgericht anhängigen Rechtsstreites veröffentlichten und in Kraft setzen; dies geschieht aber auf eigene Verantwortung der Region ¹⁰⁷⁾. Nach Erteilung des Sichtvermerks werden die regionalen Gesetze vom Präsidenten des Regionalausschusses verkündet, der ein formelles Prüfungsrecht besitzt; eine analoge Anwendung von Art. 74 I Verf. ist jedoch abzulehnen ¹⁰⁸⁾.

105)Vgl. oben FN. 91.

106)Art. 28 St.Si.; zur Rechtslage Siziliens vgl. besonders Abbamonte, *Processo costituzionale*, II, S. 279 ff.; die Befugnisse des *Commissario dello Stato* (in Sizilien) decken sich nicht mit denen des "*Commissario del Governo*" der übrigen Regionen; jener trifft seine Entscheidung selbständig, bei diesen handelt es sich um Entscheidungen der Regierung. Vgl. näher: Crisafulli, G.C. 1961, S. 584 ff. und C.c. 1957 Nr. 105, G.C. 1957, S. 997 ff., S. 1000.

107)Vgl. hierzu C.c.1958 Nr. 9, G.C. 1958, S. 68 ff., 71 C.c. 1958 Nr. 60, G.C. 1958, S. 903 ff., 908.

108)Cesareo, *Autonomia*, S. 78 f.; Miele, *Commentario*, S. 356.

Das Erfordernis der qualifizierten Mehrheit bei der zweiten Verabschiedung durch den Regionalrat stellt eine beachtliche Erschwerung der regionalen Gesetzgebung dar ¹⁰⁹⁾. Die Regierung kann auf diese Weise einen regionalen Gesetzgebungsentwurf zu Fall bringen, ohne daß der Region die Möglichkeit gegeben ist, ihren Standpunkt vor dem Verfassungsgericht bzw. dem Parlament zu vertreten, oder deren Entscheidungen herbeizuführen ¹¹⁰⁾.

Durch die vorherige Kontrolle sollen gewisse Mängel der regionalen Gesetzgebung schon vor Inkrafttreten beseitigt werden, nicht aber soll die Regelung zu einer Erschwerung bei der regionalen Normsetzung führen. Die von Abbamonte ¹¹¹⁾ vertretene Ansicht, derzufolge die zweite Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit eine Selbstkontrolle des Regionalrates darstellt ("autocontrollo da parte del Consiglio regionale"), ist meines Erachtens nicht zu teilen, da hierfür die einfache Mehrheit (vergleichbar der Regelung in Art. 74 Verf.) ausreichen würde. Ebenso ist das gleiche Verfahren bei den von der Regierung angenommenen Rechtsverstößen und Interessenverletzungen willkürlich, da eine Rechtsfrage noch weniger als eine Ermessensfrage durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zu lösen ist. Diese Regelung stellt somit eine Erschwerung regionaler Gesetzgebung dar und hat zur Folge, daß Verfahren vor Verfassungsgericht und Parlament vermindert werden und daß Gesetze, für die sich eine qualifizierte Mehrheit nicht findet, vom Regionalrat nicht erlassen werden können, wenn die Regierung Mängel am Gesetzesentwurf festgestellt hat.

Nach Art. 127 Verf. und den entsprechenden Bestimmungen der Sonderstatute entscheidet über Fragen der Rechtmäßig-

109)Vgl. Zusammenstellung in: Attività legislativa sarda.

110)Visetti, II Convegno, S. 332, spricht von der Möglichkeit politischen Mißbrauchs.

111)Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 285.

keit (legittimità costituzionale) das Verfassungsgericht ("in via principale"), und über solche eines Interessenverstoßes ("... contrasti con gli interessi nazionali o con quei di altre Regioni") das Parlament. Diese Unterscheidung zwischen Fragen der Rechtmäßigkeit (legittimità) und Fragen der Zweckmäßigkeit (merito) geht auf die Einteilung möglicher Fehler des Verwaltungsaktes zurück ¹¹²⁾. Ohne auf die umfassende Literatur ¹¹³⁾ einzugehen, die sich mit dieser Abgrenzung befaßt, kann gesagt werden, daß unter Fragen der Rechtmäßigkeit solche Fragen zu verstehen sind, die mit im Gesetz enthaltenen Kriterien gelöst werden, wohingegen bei Zweckmäßigkeitsfragen andere, grundsätzlich außerhalb des Gesetzes liegende Kriterien zur Lösung herangezogen werden. Die Beachtung der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung stellt eine Rechtsfrage dar, und das Verfassungsgericht hat zu prüfen, ob es sich bei einem bestimmten Rechtssatz um einen Grundsatz der staatlichen Rechtsordnung handelt oder nicht und ob das regionale Gesetz mit diesem Grundsatz übereinstimmt. Die Schwierigkeit, die sich bei der Trennung von Rechtsfragen und Ermessensfragen ergeben, werden besonders deutlich, wenn das Gericht die Existenz eines allgemeinen Grundsatzes der Rechtsordnung bejaht ¹¹⁴⁾. Wie auf S. 14 f. ausgeführt, hängt die Bedeutung eines Grundsatzes nicht allein von seiner Stellung in der "Grundsatzpyramide" ab. Abbamonte ¹¹⁵⁾ schreibt zu Recht, daß es sich bei den meritorischen parlamentarischen Entscheidungen nicht um Fragen der Rechtmäßigkeit einer Norm, sondern vielmehr um deren Folgen handelt, wobei in erster Linie nicht das Gesetz selbst, sondern dessen Auswirkungen zu unter-

112) Zanobini, Corso di diritto amministrativo, I, S. 304; Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 268 mit weiteren Nachweisen in FN. 3.

113) Vgl. statt aller Sandulli, Diritto amministrativo, S. 359 ff.

114) Nach Paladin soll das Parlament entscheiden, ob ein allgemeiner Grundsatz vorliegt.

115) Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 251.

suchen sind. Bei der Durchsicht der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts findet man eine Reihe von Entscheidungen, die auf den ersten Blick als Ermessensentscheidungen angesehen werden könnten und die somit das Parlament zu treffen hätte. Um eine Ausweitung der "legittimità - Fälle" ¹¹⁶⁾ zu vermeiden, ist deshalb sowohl auf die Lehre als auch auf die Rechtsprechung einzugehen. Zuerst wird aber die Rechtslage auf Grund der Verfassung und des VerfGG unabhängig von der Rechtsentwicklung dargestellt.

Nach Art. 127 IV Verf. legt die Regierung den mit qualifizierter Mehrheit beschlossenen Gesetzesentwurf innerhalb von 15 Tagen entweder dem Parlament oder dem Verfassungsgericht zur Entscheidung vor, je nachdem, ob es sich nach ihrer Meinung um Fragen der Rechtmäßigkeit oder um solche eines Interessenverstoßes handelt. Aus der in der Verfassung vorgesehenen Regelung (entweder Vorlage an das Verfassungsgericht oder an das Parlament) können sich aber unangenehme Folgen ergeben, da bei der Vorlage lediglich an das Parlament Rechtsmängel vor Inkrafttreten des Gesetzes (die Regierung muß innerhalb von 15 Tagen vorlegen) nicht vom Verfassungsgericht festgestellt werden können. Um dies zu vermeiden, ist - entgegen dem Wortlaut der Verfassung - die Möglichkeit einer gleichzeitigen Vorlage zu bejahen ¹¹⁷⁾.

VII. Die Form der parlamentarischen Entscheidung

Die für die regionale Gesetzgebung bedeutungsvolle Entscheidung darüber, ob gegen nationale Interessen verstoßen wurde, steht nach Art. 127 Verf. dem Parlament

¹¹⁶⁾Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 267.

¹¹⁷⁾Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 263 f.; Paladin, Anm. zu C.c. 1958 Nr. 76, G.C. 1958, S. 966 ff.

zu ¹¹⁸⁾, welches hierzu auch nach seiner Zusammensetzung am ehesten befähigt ist, da die Entscheidung die staatliche Einheit betrifft, und das Parlament als Gesetzgeber stets Interessenabwägungen zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen vornimmt und die Entscheidung nach Art. 127 Verf. einen Sonderfall hiervon darstellt (die Interessen des ganzen Landes werden mit denen einer Region verglichen). In einem gewissen Gegensatz hierzu steht die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts für diese Art von Entscheidungen, falls sie innerhalb eines Zuständigkeitsstreites (*conflitto di attribuzione*) zu treffen sind ¹¹⁹⁾. Eine Überprüfung des regionalen Gesetzentwurfes daraufhin, ob er zur Erreichung regionaler Zielsetzung geeignet ist, findet nicht statt. Wegen der manchmal gegebenen Identität von regionalen und staatlichen Interessen kann aber ein regionales Gesetz, das zur Erreichung regionaler Ziele ungeeignet ist, d. h. den eigenen Interessen widerspricht, manchmal gleichzeitig staatliche Interessen verletzen und aus diesem Grunde vom Parlament mißbilligt werden. Paladin geht soweit, daß er sogar eine Selbstverletzung regionaler Interessen zuläßt, sofern nicht die Interessen anderer Regionen berührt werden ¹²⁰⁾.

Da sich das italienische Parlament aus Abgeordneten-kammer (*Camera dei Deputati*) und Senat (*Senato della Repubblica*) zusammensetzt (Art. 55 I Verf.), ist die

118)"...quale interprete più qualificato a far valere determinate concezioni dell'interesse nazionale", Moratti, *Crosa II*, S. 1294; "supremo organo di indirizzo politico dello Stato", ders., *G.C. 1956*, S. 1006; Esposito, *Saggi*, S. 71. A.A. Sturzo, *La Regione*, S. 30 ff., der die Ansicht vertritt, daß die verfassungsgerichtliche Kontrolle und die Auflösung von Regionalräten durch das staatliche Parlament ausgeschlossen sein müßten.

119)Vgl. hierzu Abbamonte, *Rass. dir. pubbl.* 1962, II, S. 431, 433; zu *conflitto di attribuzione* vgl. Artikel "conflitto" in *Nssso.Digesto italiano*, S. 46 ff., 54 ff. (Berruti).

120)Miele, *Commentario*, S. 286; Virga, *La Regione*, S. 191; Paladin, *Rtrdp.* 1957, S. 649.

Entscheidung durch beide Kammern zu treffen ¹²¹⁾, und da grundsätzlich ¹²²⁾ keine gemeinschaftlichen Sitzungen ¹²³⁾ und auch keine gemeinsamen Organe beider Kammern ¹²⁴⁾ vorgesehen sind, ist die Entscheidung von beiden Kammern getrennt zu treffen. Das Ergebnis der Überprüfung ist der Regierung mitzuteilen (Art. 89 II reg.int.Sen.), welche den betroffenen Regionalrat hiervon in Kenntnis setzt.

Aus Art. 127 III Verf. ergibt sich, daß das Parlament ebenso wie die Regierung den regionalen Gesetzgebungsentwurf nur billigen oder verwerfen kann, daß aber eine Änderung oder Erweiterung des Gesetzestextes durch das Parlament nicht möglich ist ¹²⁵⁾. Gleiches ergibt sich auch aus der Kompetenzaufteilung Staat - Region ¹²⁶⁾.

Der Entscheidungsspielraum des Parlaments erstreckt sich nur auf diejenigen Mängel regionaler Gesetzgebung, die sich nicht unmittelbar auf Rechtsmängel zurückführen

121) Entscheidungen beider Kammern sind auch in Art. 78-81 Verf.; Art. 8 II St.Si. und Art. 313 II cod.pen. vorgesehen. Vgl. auch Art. 89 I reg.int.Sen. ("Nel caso dell'ultimo comma dell'art. 127 della Costituzione, l'esame della questione di merito per contrasto di interessi deve essere dal Presidente del Senato deferito alla Commissione competente, la quale presenta apposita relazione. Sulle proposte del Governo e della Commissione il Senato discute e delibera nelle forme ordinarie"). Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 271, will diese Regelung auch bei der Abgeordneten-kammer analog anwenden.

122) Ausnahmen sind nur in Art. 55 II (i.V. Art. 83) Verf. vorgesehen.

123) In diesem Sinne noch ein Vorschlag in der Verfassungsgebenden Versammlung, vgl. Atti, S. 1330 ff.

124) Mortati, Istituzioni, S. 399 FN. 1.

125) Gasparri, III Convegno, S. 148 (Parlament hat lediglich ein Vetorecht); Miele, Commentario, S. 362 f.; Mortati, Istituzioni, S. 773, wendet diesen Grundsatz auch für das staatliche Gesetz nach Art. 123 II Verf. an (Billigung der Statute der einfachen Regionen).

126) Paladin, Rtrdp. 1957, S. 652.

ren lassen ¹²⁷⁾; das Parlament entscheidet somit lediglich die Fragen, die sich unmittelbar auf den Schutz staatlicher Interessen und derjenigen der anderen Regionen beziehen.

Bezüglich Form, Frist ¹²⁸⁾ und Verfahren (vgl. Art. 89 reg.int.Sen.) findet sich in der Verfassung keine Regelung. Eine formelle Beteiligung der betroffenen Region (abgesehen von der Teilnahme der regionalen Abgeordneten) an der parlamentarischen Diskussion und Entscheidung ist nicht vorgesehen. Die Region hat lediglich die Möglichkeit, die Frage nach Art. 35 VerfGG dem Verfassungsgericht vorzulegen, um eine Klärung der Kompetenzfrage herbeizuführen. Was die Natur der parlamentarischen Entscheidung anbetrifft, so kommen Verwaltungsakt und formelles Gesetz in Frage. Die Form der Entscheidung des Parlaments kann aus folgenden Gründen von Bedeutung sein: Nach Art. 75 I Verf. ist bei formellen Gesetzen ein abänderndes Referendum möglich ¹²⁹⁾, und nach Art. 134 I Verf. kann das Verfassungsgericht nur Gesetze auf ihre Verfassungsgemäßheit überprüfen. Paladin ¹³⁰⁾ gelangt trotz der Form (*legge formale*) wegen des Inhalts (*atto amministrativo*) nicht zur Überprüfung nach Art. 134 I Verf., sondern zu einem *conflitto di attribuzione* ¹³¹⁾.

127) Ebenso Gizzi, III Convegno, S. 519 f.; Paladin, Rtrdp. 1957, S. 626; a.A. jedoch Abbamonte, Rass.dir.pubbl. 1962, II, S. 431 und 433, demzufolge das Vorliegen eines Verstoßes gegen staatliche Interessen eine Rechtsfrage darstellt.

128) Der Vorschlag Adonninos zu Art. 127 Verf. (Art. 118 des Entwurfes), demzufolge die Entscheidung innerhalb von drei Monaten zu treffen ist, fand keinen Eingang in die Verfassung.

129) Die Möglichkeit eines derartigen Referendums wird von Balladore Pallieri, *La volontà popolare*, S. 85 f. bejaht; a.A. Elia, *Atti bicamerali*, S. 426.

130) Paladin, Rtrdp. 1957, S. 658.

131) Paladin, Rtrdp. 1957, S. 654 ("*atto amministrativo di approvazione*"), der Form nach ein Gesetz im formellen Sinn, dem Inhalt nach ein Verwaltungsakt. Paladin bejaht daher die Überprüfung durch das Verfassungsgericht unter dem Gesichtspunkt "*conflitto di attribuzione*" und "*eccesso di potere*" (a.a.O. S. 658).

Die h.L. geht jedoch von der Form aus und bejaht ein formelles Gesetz, dessen Inhalt ein Verwaltungsakt ist. Die von Abbamonte ¹³²⁾ gegen das Vorliegen eines Gesetzes vorgetragenen Gründe (keine Promulgierung durch den Präsidenten der Republik nach Art. 73 I Verf. und das Fehlen einer wiederholten Abstimmung nach Art. 74 I Verf.) sind rein formeller Art, und greifen nicht durch.

Von besonderer Bedeutung für die Region und die Regionalräte ist eine Begründung der ablehnenden Haltung des Parlaments, da auf diese Weise die notwendigen Änderungen von der Region leichter vorgenommen werden können und das Verfassungsgericht nur so einen u.U. vorliegenden Rechtsverstoß des Parlaments (*eccesso di potere*) feststellen kann. Anhaltspunkte für die parlamentarische Absicht können sich auch in der Tagesordnung ¹³³⁾ finden; die Verfassung schreibt eine Begründung nicht vor ¹³⁴⁾. Paladin ¹³⁵⁾ verneint eine Begründungspflicht, und Elia ¹³⁶⁾ stellt die Begründung in das Ermessen des Parlaments. Da beide Kammern getrennt beraten und entscheiden, sind unterschiedliche Begründungen möglich. Bei divergierenden Entscheidungen beider Kammern ist ein Verstoß gegen staatliche Inter-

¹³²⁾ Abbamonte, *Processo costituzionale*, II, S. 260f., S. 274 f.

¹³³⁾ Elia, *Atti bicamerali*, S. 434.

¹³⁴⁾ Eine Begründungspflicht ist lediglich in Art. 94 I Verf. ("*mozione motivata*" bei Mißtrauensantrag) und in Art. 126 IV Verf. (Begründung der DPR., durch welches ein Regionalrat aufgelöst wird) enthalten. Gesetze werden in der Regel auch nicht begründet. Vgl. hierzu C.c. 1964 Nr. 14, G.C. 1964, S. 129 ff., S. 157 f.

¹³⁵⁾ Paladin, *Rtrdp.* 1957, S. 655; ders., *Potestà*, S. 31; dieser Autor würde aber eine Begründungspflicht *de iure condendo* begrüßen, da durch die Begründung eine etwaige verfassungsgerichtliche Überprüfung, besonders in Fällen eines *eccesso di potere*, erleichtert würde, (Paladin, *Potestà*, S. 34 mit FN. 72).

¹³⁶⁾ Elia, *atti bicamerali*, S. 435.

essen anzunehmen. Durch die Begründung der ablehnenden Haltung des Parlaments wird die Öffentlichkeit der betroffenen Region besser informiert als lediglich durch die parlamentarische Debatte; auf diese Weise werden auch unbegründete Angriffe gegen das Parlament verringert. Eine Veröffentlichung in den "Atti parlamentari" erscheint nicht ausreichend.

Ein abänderndes Referendum (referendo abrogativo) ¹³⁷⁾ gegen derartige parlamentarische Entscheidungen, wie es von Balladore Pallieri ¹³⁸⁾ für zulässig erachtet wird, ist nicht möglich, da es sich um die Entscheidung einer politischen Frage in der Form eines formellen und nicht in der eines materiellen Gesetzes handelt ¹³⁹⁾.

Auf Grund von Art. 127 IV Verf. in Verbindung mit Art. 35 VerfGG entscheidet das Verfassungsgericht in Streitfällen darüber, ob das Parlament seine Entscheidung in pflichtgemäßer Ausübung seines Ermessens getroffen hat oder ob ein Ermessensmißbrauch (eccesso di potere legislativo) vorliegt ¹⁴⁰⁾. Falls die parlamentarische Entscheidung ermessensmißbräuchlich ausgeübt worden ist, wird sie durch das Gericht aufgehoben. Zu dieser sehr umstrittenen Frage vgl. die in FN. 140 genannten Autoren. Teilweise wird sogar jede Überprüfung parlamentarischer Entscheidungen abgelehnt ¹⁴¹⁾. Das gerichtliche Ermessen kann jedoch nicht an die Stelle des parlamentarischen Ermessens treten, es sei denn, daß die parlamentarischen Einwände unter allen Gesichtspunkten ermessensfehlerhaft waren. Der Ansicht

137) Vgl. Mortati, Istituzioni, S. 722 ff.

138) Balladore Pallieri, La volontà popolare, S. 84; ebenso Martines, Rtrdp. 1956, S. 188.

139) Mortati, Istituzioni, S. 726 f.; ders., Crosa, II, S. 1299.

140) Hierzu Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 185 ff., 213, 243; Pierandrei, Corte costituzionale, S. 906 ff.; Paladin, Rtrdp. 1956, S. 993 ff.; Mortati, Istituzioni, S. 991 ff.; Calamandrei, La illegittimità costituzionale, S. 27 ff.

141) So z.B. Esposito, Saggi, S. 276 f.

Elias ¹⁴²⁾, der allein aus dem politischen Charakter der parlamentarischen Entscheidung die Unzulässigkeit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung folgert, kann nicht beigeprpflichtet werden. Die in der Verfassung festgelegte Kompetenzverteilung zwischen Staat und Region wäre nicht gewährleistet, wenn das Parlament seine Entscheidungen rechtsmißbräuchlich treffen könnte. Eine Überprüfung der Ermessensausübung in dieser Hinsicht widerspricht weder der politischen Natur der überprüften Entscheidung noch dem Verbot, demzufolge der Corte costituzionale eine Ermessensüberprüfung parlamentarischer Entscheidungen verwehrt ist (vgl. Art. 28 VerfGG).

Richtschnur bei der Überprüfung ist, ob das Parlament aus dem Bestreben, nationale Interessen zu wahren, oder aus anderen Gründen (z.B. lediglich wegen der Unzweckmäßigkeit des regionalen Gesetzes) die Entscheidung getroffen hat ¹⁴³⁾. Dem Verfassungsgericht können neben dem regionalen Gesetz Begründung (motivazione) und Gesetzesmaterialien (lavori preparatori) als Entscheidungsgrundlage dienen. Von Bedeutung ist daher auch eine Begründung der parlamentarischen Entscheidung, da nur so die ausschlaggebenden Gründe nachprüfbar sind. Paladin ¹⁴⁴⁾ bejaht eine Überprüfung der parlamentarischen Entscheidung durch das Verfassungsgericht, das grundsätzlich nur für Rechtsfragen zuständig ist (Art. 127 IV Verf. mit Art. 28 VerfGG), für den Fall, daß die parlamentarische Entscheidung offensichtlich unbegründet ist, und ein eccesso di potere seitens des Parlaments vorliegt.

142) Elias, Atti bicamerali, S. 427 f., 435; im Ergebnis ebenfalls gegen eine Überprüfung der parlamentarischen Entscheidung: Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 262, 276; Virga, La Regione, S. 196; Bertoldi, Autonomia, S. 76.

143) Paladin, Rtrdp. 1957, S. 652, 657 f.; Mortati, Crosa, II, S. 1299 ff.; Virga, La Regione, S. 196.

144) Paladin, Potestà, S. 32 mit FN. 69 und S. 33.

VIII. Die Bedeutung des controllo preventivo

Die Ermessensüberprüfung regionaler Gesetze durch das Parlament (controllo preventivo di merito) findet während des Gesetzgebungsverfahrens statt. Eine diesbezügliche Überprüfung staatlicher Gesetze ist dagegen weder vor noch nach Inkrafttreten des Gesetzes möglich¹⁴⁵⁾. Die Kontrolle der regionalen Gesetze erstreckt sich - wie schon dargestellt - nur auf die Verletzung staatlicher Interessen und die der anderen Regionen. Etwaige Verstöße gegen diese Interessen, die nicht gerügt wurden, sind mit Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens als geheilt anzusehen¹⁴⁶⁾; eine nachträgliche Überprüfung (controllo successivo di merito) und Beseitigung dieser Mängel ist im Gegensatz zu einer späteren Überprüfung von Rechtsmängeln (Art. 134 I Verf.) nicht mehr möglich¹⁴⁷⁾. Folgerungen aus einer unterlassenen Anfechtung des regionalen Gesetzesentwurfes vor dem Verfassungsgericht können aber für ein späteres Verfahren "in via incidentale" nicht gezogen werden, da die Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen ausschließlich dem Verfassungsgericht und nicht der Regierung¹⁴⁸⁾ obliegt.

145) Nach Art. 32 VerfGG kann die Region innerhalb von 30 Tagen nach Erlass eines staatlichen Gesetzes dieses wegen einer Verletzung regionaler Zuständigkeiten vor dem Verfassungsgericht anfechten.

146) Paladin, Rtrdp. 1957, S. 625: "Sanati (=vizi di merito) con l'effettiva entrata in vigore delle leggi regionali e non prevede al riguardo nessuna impugnazione successiva delle leggi stesse".

147) Mohrhoff, S. 55 mit FN. 2.

148) So C.c. 1961 Nr. 1, G.C. 1961, S. 3 ff., 20, wonach die Nichtanfechtung eines kompetenzwidrigen regionalen Gesetzes nicht zu einer Kompetenzverschiebung führt, da hierzu ein verfassungsänderndes Gesetz nach Art. 138 Verf. notwendig ist. Ebenso Paladin, Potestà, S. 59. Nach der st. Rspr. der Corte costituzionale ist eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit regionaler Gesetze "in via incidentale", unabhängig von einem vorangegangenen Verfahren "in via principale", stets möglich. (so z.B. C.c. 1958 Nr. 7, G.C. 1958, S. 51 ff., 55 ff. m.w.N.) Die Regierung kann auch regionale Gesetze anfechten, die frühere regionale Gesetze ändern, wenn das neue Gesetz eine gewisse Selbständigkeit besitzt (so C.c. 1959 Nr. 29, G.C. 1959, S. 363 ff., 376).

Die fehlende Möglichkeit, bei sich erst später herausstellenden schädlichen Auswirkungen regionaler Gesetze diese dem neuen Stand nationaler Interessen anzupassen, stellt eine gewisse Gefahr für das Gemeinwohl dar. Da sich die parlamentarische Entscheidung vor allem darauf bezieht, ob das Gesetz für den Staat nachteilige Folgen haben wird und da diese Entscheidung oft erst nach einer längeren Anwendung des regionalen Gesetzes getroffen werden kann, entspricht die vorherige Kontrolle manchmal nicht den an sie gestellten Anforderungen. Als Korrekturmöglichkeit bietet sich der Erlass von DPR., die dazu dienen, Fälle staatlichen Interesses zu normieren. Der Regionalrat ist in diesen Fällen verpflichtet, seine Gesetzgebung der neuen Interessenlage anzupassen. Falls er dieser Pflicht nicht nachkommt, kann er nach Art. 126 der Verf. aufgelöst werden (vgl. hierzu S. 154 ff.).

IX. Der Erlass von DPR.

1. Gesetzliche Natur und Grundlage der DPR.

Das in Art. 127 der Verfassung (und den entsprechenden Bestimmungen der Sonderstatute) festgelegte Verfahren mit der Zuständigkeit des Parlaments in Fragen des Interessenverstoßes (es handelt sich hierbei lediglich um Verstöße gegen Interessen des Staates und die der anderen Regionen durch den regionalen Gesetzgeber; eine Überprüfung staatlicher Gesetze daraufhin, ob sie gegen regionale Interessen verstoßen, ist nicht vorgesehen) scheint eindeutig. Die Praxis hat aber neben diesem Verfahren auf Grund der Art. 43 St.Si.; Art. 56 St.Sa.; Art. 95 St.TAA. und 65 St.FVG. (in St.VdA. fehlt eine entsprechende Regelung) andere Wege eingeschlagen, um eine Festlegung der Fälle staatlichen Interesses im voraus zu erreichen ("pre-

determinazione del interesse")¹⁴⁹⁾. Gemäß den eben genannten Bestimmungen können auch nach einem für die verschiedenen Regionen unterschiedlichen Verfahren unter teilweiser Beteiligung regionaler Stellen (vgl. im einzelnen S. 161) Ausführungsbestimmungen zu den Regionalstatuten in Form von Dekreten des Staatspräsidenten (DPR.) erlassen werden¹⁵⁰⁾.

Bei diesen Gesetzeserlassen der Regierung handelt es sich nicht um Dekrete nach Art. 76 Verf., demzufolge die Ausübung gesetzgebender Gewalt unter bestimmten Voraussetzungen (ähnlich wie in Art. 80 GG) der Regierung übertragen werden kann, sondern um eine besondere Art. von DPR., die ihre Grundlage in den Sonderstatuten mit Verfassungsrang besitzen und für welche die Bindungen nach Art. 76 Verf. nicht bestehen¹⁵¹⁾. Es handelt sich somit um die Einräumung gesetzgeberischer Befugnisse an die Exekutive, die direkt durch die Verfassung erfolgt. Diese DPR. besitzen aber wie die DPR., die nach Art. 76 Verf. erlas-

149) Mazziotti, Studi, S. 200; Paladin, Potestà, S. 119 "tendenti a circoscrivere con esattezza la sfera delle competenze regionali, soprattutto attraverso la preventiva definizione degli eventuali contrasti di interessi fra legislatore centrale e legislatore locale"; ebenso Mortati, Istituzioni, S. 794 mit FN. 1 und Gasparri, III Convegno, S. 148 (Interessenfestlegung "in via preventiva e astratta").

150) Vgl. Art. VIII der Übergangs- und Schlußbestimmungen der Verfassung.

151) Mazziotti, Studi, S. 135; Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 170; hierfür ist keine besondere Ermächtigung notwendig; allerdings ist bestritten, ob 20 Jahre nach Einräumung dieser Befugnisse noch derartige DPR. erlassen werden können. Bejahend C.c. 1961 Nr. 22, G.C. 1961, S. 467 ff., 480, welches den Erlaß derartiger Normen bis zu dem Zeitpunkt für zulässig ansieht, an dem alle in Frage kommenden strittigen Punkte geklärt sind. Dieser Ansicht zustimmend: Cajoli, Autonomia, S. 230; Mazziotti, Studi, S. 140 (mit Einschränkungen); a.A. Gasparri, III Convegno, S. 139, 146 f., 158; Lavagna, Rtrdp. 1952, S. 954 und besonders Mortati, G.C. 1956, S. 1001; ders., Istituzioni (1960), S. 602.

werden, Gesetzesrang ¹⁵²⁾ und können daher auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung überprüft werden. Die vereinzelt vertretene Ansicht ¹⁵³⁾, derzufolge diese Normen Verfassungsrang besitzen, ist abzulehnen, da die Verfassungsgebende Versammlung diesen Gesetzen nicht die Stellung von verfassungsändernden Gesetzen beilegen wollte ¹⁵⁴⁾ und da der Rang der ermächtigenden Norm ohne Einfluß auf den Rang der hiernach erlassenen Norm ist. Paladin ¹⁵⁵⁾ spricht mit Recht von "norme di esecuzione costituzionale", die den Interessenbereich von Staat und Region abgrenzen sollen. Norme di attuazione praeter statutum werden daher ebenso wie solche contra statutum, im Gegensatz zur Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes, das zwischen zulässigen und unzulässigen DPR. praeter statutum unterscheidet, von der Lehre als unzulässig ¹⁵⁶⁾ erachtet. Zulässig ist nach dieser Ansicht lediglich eine Interpretation des Statuts mittels DPR., die aus logischen Gründen mit dem Verfassungstext zu vereinbaren ist ¹⁵⁷⁾. Die Corte costitu-

- 152) C.c. 1956 Nr. 14, G.C. 1956, S. 627 ff., 630; C.c. 1956 Nr. 15, G.C. 1956, S. 632 ff., 634; C.c. 1956 Nr. 20, G.C. 1956, S. 661 ff., 670 ff.; C.c. 1959 Nr. 30, G.C. 1959, S. 363 ff., 378: "atti con carattere e veste legislativa e quindi aventi valore di legge". Übereinstimmend hiermit die h.L.: Sandulli, diritto amministrativo, S. 26; Giovenco, Ordinamento, S. 79; Mazziotti, Studi, S. 133 f. mit FN. 27; Cesareo, Autonomia, S. 150.
- 153) Gasparri, III Convegno, S. 139 ff., 150 mit FN. 6; Paladin, Potestà, S. 119; a.A. Bracci, S. 23 ff.
- 154) C.c. 1956 Nr. 20, G.C. 1956, S. 661 ff., 670 "ordinarie norme aventi forza di legge"; a.A. teilweise Paladin, Potestà, S. 119.
- 155) Paladin, Potestà, S. 119; Azzaritti, G.C. 1957, S. 888, hebt deren Koordinierungsfunktion hervor, die besonders für den Verwaltungsaufbau von Staat und Region von Bedeutung ist. Wichtig sind diese Bestimmungen auch für die Überleitung der Beamten auf die Region und die Regelung regionaler Finanzen (C.c. 1961 Nr. 20, G.C. 1961, S. 128 ff., 136).
- 156) Paladin, Potestà, S. 121; Virga, La Regione, S. 151 f.; a.A. Bracci, S. 40.
- 157) Mazziotti, Studi, S. 196; a.A. Bracci, S. 41, der die Zulässigkeit von norme di attuazione praeter statutum bejaht und dies mit den Zielen begründet, die mittels der DPR. erreicht werden sollen (a.a.O., S. 62).

zionale stellt bei der Überprüfung der DPR., die einen Inhalt praeter statutum haben, darauf ab, ob die Erweiterung mit dem Statut und dem Grundsatz der regionalen Autonomie in Einklang steht und ob der Erlaß der DPR. durch das Ziel (finalità), das Statut auszuführen, gerechtfertigt ist ¹⁵⁸⁾.

Das Verfahren, mittels DPR. Abgrenzungen regionaler Gesetzgebungsbefugnisse vorzunehmen, ist von der Lehre teilweise scharf kritisiert worden, weshalb im folgenden die einzelnen Gruppen der DPR. dargestellt werden.

Falls man von den DPR. absieht, die den Übergang von Behörden und Personal auf die neu geschaffenen Regionen regeln ¹⁵⁹⁾, lassen sich zwei Gruppen von DPR. unterscheiden, die mit dem Begriff "interesse" in Zusammenhang stehen.

2. Der Erlaß von DPR., mittels derer die Gegenstände von nationalem Interesse - wie in den Statuten vorgesehen - bestimmt werden

Nach Art. 4 Nr. 14 St.TAA. sind die Materien "Verkehrs- und Transportwesen von regionaler Bedeutung" und nach Art. 3 e St.Sa. "öffentliche Arbeiten von ausschließ- lich regionalem Interesse" den Regionen übertragen. Mittels DPR. werden die in den einzelnen Materien aufgeführten Teile von nationalem (oder regionalem) Interesse näher bestimmt. Zu fast allen ähnlich gefaßten Bestimmungen sind in der Zwischenzeit derartige Dekrete des

158) C.c. 1956 Nr. 20, G.C. 1956, S. 661 ff., 672, 674.

159) Nach der st. Rspr. des Verfassungsgerichts und der h.L. sind für den Übergang der Behörden auf die Region DPR. notwendig. Vgl. statt aller Bracci, S. 26 ff.

Präsidenten der Republik erlassen worden ¹⁶⁰⁾, wobei teils die Objektgruppen von nationalem, teils die von regionalem Interesse katalogmäßig aufgeführt wurden ¹⁶¹⁾. Aus Gründen der Zweckmäßigkeit ist aber die Aufzählung der Fälle regionalen Interesses vorzuziehen, da auf diese Weise neu auftauchende Sachverhalte als solche von nationalem Interesse anzusehen sind. Aber auch ein umgekehrtes Vorgehen führt nicht zu ungünstigen Auswirkungen, da das regionale Gesetz stets nach Art. 127 Verf. der Regierung vorzulegen ist, die eine Überprüfung vornimmt. Die Unmöglichkeit, alle Fälle nationalen Interesses zu normieren ¹⁶²⁾, ist somit unschädlich. Diese Bestimmungen bezwecken nur indirekt eine Wahrung staatlichen Interesses: Falls nämlich ein Gegenstand (z.B. ein Kraftwerk) von nationaler Bedeutung ist, wird der regionale Gesetzgeber von jeder Regelung ausgeschlossen; er kann also auch kein Gesetz erlassen, das sich auf diesen Gegenstand bezieht, selbst wenn es mit den staatlichen Interessen in Einklang steht. Diese Praxis wird

¹⁶⁰⁾ So z.B.: DPR. v. 30.6.1951 Nr. 574 (RUD. VI, S. 1756), in dessen Art. 29 festgelegt wird, daß Verkehrs- und Transportmittel dann von regionalem Interesse sind, wenn sich ihre Linienführung auf die Region beschränkt und keine finanzielle Unterstützung vom Staat gewährt wird.

DPR. v. 17.12.1953 Nr. 1113 (RUD. X, S. 3493), das sich in seinem Art. 4 ("sono da considerare di interesse regionale ...") auf Art. 17 a St.Si. ("Verkehrs- und Transportwesen von regionaler Bedeutung") bezieht. DPR. v. 19.5.1950 Nr. 327 (RUD. IV, S. 878), dessen Art. 9 die "öffentlichen Arbeiten von ausschließlich regionalem Interesse" (Art. 3 e St.Sa.) bestimmt, und DPR. v. 30.7.1950 Nr. 878 (RUD. XI, S. 4026), dessen Art. 3 die "großen öffentlichen Arbeiten und die öffentlichen Gewässer von nationalem Interesse" (Art. 14 g und 1 St.Si.) in zehn Gruppen aufführt (z.B. Flugplätze, Häfen der 1. und 2. Kategorie, elektrische Leitungen mit mehr als 15000 Volt u.ä.). Art. 3 m dieses DPR. bestimmt, daß der Staat nach Anhörung der Region diese Liste erweitern kann.

¹⁶¹⁾ Vgl. hierzu die Zusammenstellung der DPR. in den Gesetzessammlungen der Sonderregionen.

¹⁶²⁾ Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 251; Gasparri, Le norme di attuazione, S. 35.

von der Lehre.¹⁶³⁾ und der Rechtsprechung¹⁶⁴⁾ bejaht. Das Verfassungsgericht¹⁶⁵⁾ stellte hierzu fest, daß die Aufteilung der Bodenschätze in solche von nationaler und solche von lokaler Bedeutung zulässig ist, da der Staat jederzeit durch Rechtsnormen das überwiegender staatliche Interesse an einzelnen Bodenschätzen behaupten kann; hiergegen kann die Region - nach Ansicht des Gerichts - nicht einwenden, daß auf diese Weise ihre Kompetenzen eingeengt werden.

3. Die Zulässigkeit von DPR. bei der Festlegung staatlicher Interessen in Fällen, die von den Statuten nicht vorgesehen sind

Es ist aber die Tendenz festzustellen, über die Aufteilung der zu regelnden Gegenstände hinauszugehen und die regionalen Befugnisse praeter statutum einzuschränken. Die Ermächtigung zum Erlass von DPR. stellt im Ergebnis eine Blankovollmacht dar, da fast von jedem Gegenstand eine Bedeutung für die Interessen des Staates bejaht werden kann; Palazzoli¹⁶⁶⁾ spricht daher zu Recht von einer Kompetenzdegradierung: Die Materien staatlicher Rahmengesetzgebung werden durch die DPR. zu Materien umgestaltet, welche die Regionen lediglich durch "Verordnungen" regeln können.

Normalerweise werden aber auf Grund der Verfassung die einzelnen Materien in ihrer Gesamtheit ohne eine solche Aufspaltung in Gegenstände nationalen Interesses und sol-

163) Mortati, Limiti, S. 65; Crisafulli, Rtrdp. 1963, S. 545f. (er spricht von "sub-materia"); Paladin, Rtrdp. 1961, S. 680 mit FN. 60.

164) Die Corte costituzionale in st. Rspr.: C.c. 1957 Nr. 6, G.C. 1957, S. 39 ff., 46; C.c. 1957 Nr. 15, G.C. 1957, S. 305 ff., 315.

165) C.c. 1957 Nr. 15, G.C. 1957, S. 305 ff., 315 "... non vi è dubbio che in qualunque momento lo Stato può determinare legislativamente il preminente interesse nazionale di una o di più sostanze minerali"; vgl. näher Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 204 f.

166) Palazzoli, S. 134 mit Belegen aus der Rechtsprechung; ebenso Mortati, G.C. 1956, S. 1005.

che regionalen Interesses den Regionen übertragen. Auch hier sind DPR. erlassen worden, die bestimmte Bereiche regionaler Materien einer staatlichen Gesetzgebung mit der Begründung vorbehalten, daß es sich hierbei um Fälle nationalen Interesses handelt. Solche einschränkende DPR. sind zu Materien sowohl der ausschließlichen¹⁶⁷⁾ als auch der konkurrierenden¹⁶⁸⁾ regionalen Gesetzgebung erlassen worden. Durch DPR. wurde beispielsweise in den Bereich des Kreditwesens¹⁶⁹⁾, des Bauwesens und Städtebaues¹⁷⁰⁾, der Handelskammern¹⁷¹⁾, der Volkswohnhäuser¹⁷²⁾ und des Fremdenverkehrs¹⁷³⁾ eingegriffen. In allen fünf Fällen hat das Verfassungsgericht die regionalen Einwendungen zurückgewiesen, die Zulässigkeit von DPR. bejaht und festgestellt, daß ein staatliches Interesse an einer solchen Regelung besteht¹⁷⁴⁾. Im Urteil 1956 Nr. 20 (bezüglich des Bauwesens und Städtebaues) wird ausgeführt, daß ein legitimes staatliches Interesse

167) Zu Art. 3 f. St.Sa.: Art. 56 DPR. v. 19.5.1949 Nr. 250 (RUD. I, S. 670); zu Art. 11 Nr. 11 St.TAA.: DPR. v. 26.1.1959 Nr. 28 (RUD. I, S. 45); zu Art. 4 Nr. 17 St.TAA.: DPR. v. 27.3.1952 Nr. 354 (RUD. III, S. 1486).

168) Zu Art. 5 Nr. 4 St.TAA.: Art. 1 II DPR. v. 15.11.1952 Nr. 2592 (RUD. XIV, S. 12705); zu Art. 4 a St.Sa.: DPR. v. 19.5.1950 Nr. 327 (RUD. IV, S. 874).

169) Vgl. FN. 168.

170) Vgl. FN. 167.

171) Vgl. FN. 168.

172) Vgl. FN. 167.

173) Vgl. FN. 167.

174) Zu Art. 5 Nr. 4 St.TAA.: C.c. 1956 Nr. 16, G.C. 1956, S. 636 mit ablehnender Anmerkung von Mortati (G.C. 1956, S. 1009).

Zu Art. 4 Nr. 17 St.TAA.: C.c. 1956 Nr. 15, G.C. 1956, S. 632 ff., 635. Hierdurch wird die sog. ausschließliche Gesetzgebung so stark eingeschränkt, daß Mortati (G.C. 1956, S. 1005) von einer "Kompetenzdegradation" spricht.

Zu Art. 3 f. St.Sa.: C.c. 1956 Nr. 20, G.C. 1956, S. 661.

Zu Art. 4 a St.Sa.: C.c. 1957 Nr. 15, G.C. 1957, S. 305.

Zu Art. 11 Nr. 11 St.TAA.: C.c. 1960 Nr. 2, G.C. 1960, S. 31 ff., 45 f.; hierzu stellt Guarino, IV Convegno, S. 64 fest, daß die sog. ausschließliche Kompetenz der Region nahezu völlig beseitigt wurde.

darin bestehe, das Bauwesen einer Region mit dem der anderen Regionen in Einklang zu bringen ("armonizzare"), und daß die städtebaulichen Pläne an die wichtigsten Verkehrswege anzupassen sind, daß also die Aufstellung der Pläne mit Materien in Verbindung steht, die auf jeden Fall zur staatlichen Kompetenzzuständigkeit gehören ¹⁷⁵⁾.

Die Region Südtirol wandte sich gegen ein DPR. ¹⁷⁶⁾, worauf das Verfassungsgericht ¹⁷⁷⁾ feststellte, daß die DPR. nicht nur Regelungen secundum, sondern auch praeter statutum treffen dürfen, welche die regionalen Befugnisse, wie sie sich aus den Statuten ergeben, einschränken können. Diese Einschränkungen, die sich zugunsten der staatlichen Gesetzgebung auswirken, sind nach diesem Urteil deshalb zulässig, da die DPR. dazu bestimmt sind, nationale Interessen zu definieren und zu schützen (das Verfassungsgericht erwähnt weder Art. 127 Verf. noch die parlamentarische Überprüfbarkeit) und auch regionale Gesetzgebungszuständigkeiten einschränken können ¹⁷⁸⁾.

Im Urteil 1959 Nr. 11 ¹⁷⁹⁾ wird den Regionalräten empfohlen (ohne jedoch eine Verpflichtung hierzu festzustellen), mit dem Erlaß regionaler Gesetze so lange zu warten, bis die staatlichen DPR. den Rahmen hierfür festgelegt haben. Auf diese Weise könne nach Ansicht des Gerichts vermieden werden, daß der regionale Gesetzesentwurf später für verfassungswidrig erklärt wird. Auch hier zeigt sich der unmittelbare Zusammenhang zwischen der Beachtung staatlicher Rahmengesetze und der Pflicht, nicht gegen staatliche Belange zu verstoßen. Durch den Erlaß staatlicher Gesetze, die Fälle staatlichen Interesses im Bereich der ausschließ-

175) C.c. 1956 Nr. 20, G.C. 1956, S. 661 ff.

176) DPR. v. 27.3.1952 Nr. 354 (RUD. III, S. 1486).

177) C.c. 1956 Nr. 15, G.C. 1956, S. 632 ff.

178) "Essenzialmente dirette a definire e salvaguardare interessi nazionali, che ben possono limitare anche la competenza legislativa primaria della Regione", so C.c. 1956 Nr. 15, G.C. 1956, S. 632 ff., 635.

179) C.c. 1959 Nr. 11, G.C. 1959, S. 279 ff., 284.

lichen und konkurrierenden regionalen Gesetzgebung festlegen, werden regionale Zuständigkeiten ebenso eingeengt wie beim Erlass von Rahmengesetzen, obwohl es sich hier um Fälle der sogenannten ausschließlichen regionalen Gesetzgebung handelt (Art. 3 1 St.Sa.), die lediglich an die Verfassung und die allgemeinen Grundsätze der staatlichen Rechtsordnung gebunden ist.

In den geschilderten Fällen werden nicht nur bestimmte Gegenstände (wie bereits in 2. dargestellt) in Übereinstimmung mit dem Statut dem regionalen Gesetzgeber entzogen, sondern einzelne Teile der Materie, für welche die Region teilweise sogar die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz besitzt, der staatlichen Regelung vorbehalten. Im Urteil 1961 Nr. 20¹⁸⁰⁾ führt das Gericht aus, daß derartige DPR. zulässig sind, daß sie der Koordinierung von Staat und Region dienen und daß kein Fall von Art. 127 IV S. 1 Verf. gegeben ist, wonach das Parlament die Entscheidung derartiger Fragen zu treffen hat.

Diese vom Verfassungsgericht¹⁸¹⁾ und der Alta Corte¹⁸²⁾ gebilligte Praxis ist Gegenstand besonderer Kritik geworden¹⁸³⁾. Die gegen die Rechtsprechung vorgetragenen Einwände beschäftigen sich vor allem mit der Frage, ob nicht die parlamentarische Entscheidung nach Art. 127 IV

180) C.c. 1961 Nr. 20, G.C. 1961, S. 128, 136 f.: " ... la coordinazione nun può essere realizzata se non attraverso norme di attuazione delle disposizioni statutarie". Ebenso C.c. 1957 Nr. 15, G.C., S. 305 ff., 315; C.c. 1960 Nr. 19, G.C. 1960, S. 190 ff., 199.

181) So z.B. C.c. 1956 Nr. 15, G.C. 1956, S. 632 ff., 635; C.c. 1956 Nr. 16, G.C. 1956, S. 636 ff., 639 f.; C.c. 1962 Nr. 14, G.C. 1962, S. 146 ff., 154.

182) A.C. 10.1.1951-29.3.1952 Nr. 31 (DAC. I, S. 526 ff., 528 f.).

183) Mortati, Limiti, S. 60 ff.; ders., Crosa II, S. 1277 ff.; ders., G.C. 1956, S. 1006 ff.; Crisafulli, Rtrdp. 1963, S. 538 ("vera e propria amputazione delle competenze regionali") und S. 545 ff.; ders., G.C. 1964, S. 118 ff.; Gasparri, III Convegno, S. 148; Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 176, 245 ff. Im Sinne der Verfassungsrechtsprechung dagegen Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 194; Mazziotti, Studi, S. 139; Paladini, Potestà, S. 20 ff.

Verf. dadurch umgangen wird, daß die Fälle staatlichen Interesses im voraus von der Regierung festgelegt werden und bei einem Verstoß der Region gegen die DPR. das Verfassungsgericht (und nicht das Parlament) die Nichtigkeit regionaler Gesetze erklären muß. Auch wird eingewandt, daß die dem Parlament zustehende Kontrolle vorverlegt wird ¹⁸⁴⁾. Mortati ¹⁸⁵⁾ geht weiterhin meines Erachtens zu Recht davon aus, daß sich die ausschließliche regionale Gesetzgebung (nach Art. 14 St.Si.; Art. 3 St.Sa.; Art. 2 St.VdA.; Art. 4 St.TAA. und Art. 4 St.FVG.) auf eine Materie in ihrem vollen Umfang bezieht und daß es Aufgabe des Regionalrates ist, bei seiner Gesetzgebung nicht gegen staatliche Belange zu verstoßen ¹⁸⁶⁾. Nicht im Einklang hierzu steht der Entzug von Gesetzgebungsbefugnissen durch die DPR., da so dem Regionalgesetzgeber die Möglichkeit der Wahrung staatlicher Interessen genommen wird. Dadurch, daß das Verfassungsgericht feststellte, daß gewisse Angelegenheiten (z.B. das Kreditwesen und die Sprachregelung) von nationalem Interesse sind und eine einheitliche Regelung erforderlich machen, werden außerdem die regionalen Materien in einer Weise eingeengt, wie es auf Grund der Verfassung nicht zulässig erscheint.

Es muß somit davon ausgegangen werden, daß die DPR., die sich auf Materien der ausschließlichen Gesetzgebung beziehen, mit der Verfassung in Widerspruch stehen ¹⁸⁷⁾,

184) So Paladin, Potestà, S. 21 ("trasposizione del merito sul piano della legittimità") und S. 121.

185) Mortati, Limiti, S. 60 ff.; ders., Crosa II, S. 1277 ff., 1296; ähnlich Palazzoli, S. 86 ff. und Crisafulli, Rtrdp. 1963, S. 545 f.

186) Dies läßt sich u.a. aus Bestimmungen folgern, nach welchen der regionalen Gesetzgebung nur die Gegenstände von lediglich regionaler Bedeutung eingeräumt sind. Crisafulli stellt zu Recht fest, daß zwischen den DPR. und den Rahmengesetzen nach Art. 117 Verf. kein wesentlicher Unterschied besteht (Rtrdp. 1963, S. 543 und G.C. 1964, S. 118 ff.).

187) A.A. ein Teil der Lehre: Mazziotti, Studi, S. 139, 195 ff.; Paladin, Potestà, S. 20 ff.; ders., Rtrdp. 1957, S. 646; vgl. auch Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 194.

da der Staat nicht Teile regionaler Materien, die von nationalem Interesse sind, einer regionalen Gesetzgebung durch einfache Gesetze entziehen darf.

Der vermittelnden Ansicht Amatos ¹⁸⁸⁾, derzufolge durch DPR. Fälle nationalen Interesses bestimmt werden können, aber bei einer zu weitgehenden Regelung (d.h. bei Ermessensfehlern), die DPR. durch das Verfassungsgericht für nichtig zu erklären sind ¹⁸⁹⁾, kann nicht beigespflichtet werden, da solche ermessensfehlerhafte Entscheidungen lediglich Ausnahmen darstellen und da für den Normalfall eine Regelung durch den Regionalrat ausgeschlossen ist; im Gegensatz hierzu und in Übereinstimmung mit der Verfassung soll die regionale Gesetzgebung zwar staatliche Interessen wahren, jedoch nicht ausgeschlossen werden.

Dagegen ist der Ansicht Paladins ¹⁹⁰⁾ zuzustimmen, daß durch die weitgehende Spezifizierung staatlicher Interessen durch DPR. die Ermessensentscheidungen des Parlaments zu Rechtsentscheidungen des Verfassungsgerichtshofs umgestaltet werden und daß eine weitere Überprüfung des Parlaments unter Umständen unmöglich gemacht wird. Die Fälle staatlichen Interesses sind jedoch so vielgestaltig ¹⁹¹⁾, daß sie sich für eine abschließende Aufzählung nicht eignen. Dem Parlament werden lediglich gewisse, durch die DPR. aufgeführte Fälle entzogen; seine Entscheidungen sind möglich, in der Praxis aber selten ¹⁹²⁾.

4. Besondere Fragen der DPR.

Da die DPR. nach herrschender Lehre Gesetzesrang besitzen und somit den vom Parlament nach Art. 70 ff. Verf. erlas-

188) Amato, Sindacato di costituzionalità, S. 193.

189) Z.B. C.c. 1956 Nr. 20, G.C. 1956, S. 661 ff., bzgl. einiger Artikel des DPR. v. 19.5.1949 Nr. 520 (RUD. I, S. 670).

190) Paladin, Rtrdp. 1957, S. 644.

191) Gasparri, III Convegno, S. 148; Esposito, Saggi, S. 71.

192) Paladin, Rtrdp. 1957, S. 645.

senen Gesetzen gleichgestellt sind ¹⁹³⁾, ist zu untersuchen, ob durch Gesetze des Parlaments die DPR., und durch sie die parlamentarischen Gesetze aufgehoben werden können. Das Verhältnis gleichrangiger Normen bestimmt sich nach der Regel "lex posterior derogat legi priori", falls nicht besondere Zuständigkeiten für die einzelnen Gesetzesarten gegeben sind. Da durch die Statute für den Erlass der Ausführungsbestimmungen sowohl eine bestimmte Form (DPR.) als auch eine Beteiligung regionaler Stellen ¹⁹⁴⁾ (die allerdings keinen entscheidenden Einfluß auf den Inhalt der DPR. ausüben) vorgesehen ist, können DPR. durch nachfolgende einfache Gesetze des Parlaments nicht geändert werden ¹⁹⁵⁾. Die von Mazziotti ¹⁹⁶⁾ hiergegen vorgebrachten Gründe, denen zufolge kein besonderer Grund für den Erlass dieser Bestimmungen gerade in der Form von DPR. ersichtlich ist, was sich aus der Zuständigkeit des Parlaments für die Regelung im Aosta-Tal ¹⁹⁷⁾ und die einfachen Regionen ergibt, greifen nicht durch, da mit Art. 65 St.FVG. aus dem Jahre 1963 an dieser Regelung festgehalten wurde. Die unangenehme Folge hiervon ist allerdings - und hierin muß man Mazziotti zustimmen - daß auf diese Weise die Regierung Normen setzen kann, die vom Parlament nicht abänderbar sind. Bereits erlassene DPR. können nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts

193) Daher können DPR. nach Art. 2 L.cost. 1948 Nr. 1 angefochten werden. Die Anfechtung staatlicher DPR. stellt den Hauptanteil regionaler Rekurse dar, da sich diese Gesetze normalerweise nur auf bestimmte Regionen beziehen (Vgl. S. 215).

194) Vgl. unten S. 161; Sandulli, Diritto amministrativo, 8. Aufl., S. 27 f. und Paladin, Potestà, S. 22 mit FN. 44.

195) Sandulli, Diritto amministrativo, 8. Aufl., S. 27; Paladin, Potestà, S. 119 und FN. 83; Bracci, S. 65.

196) Mazziotti, Studi, S. 133 ff., 142; dieser Autor stützt sich vor allem darauf, daß das Staatsoberhaupt keine vom Parlament nicht abänderbaren Akte erlassen kann. Außerdem ist nach Mazziotti mittels DPR. lediglich die erste Regelung, nicht aber eine spätere Änderung möglich.

197) Nach der st. Rspr. des Verfassungsgerichts können auch für das Aostatal DPR. erlassen werden.

durch neue DPR. ergänzt und ersetzt werden 198).

Diese Überlegung ist beispielsweise für folgenden Fall von Bedeutung: Falls man der Ansicht des Verfassungsgerichts folgt und die Bestimmung der staatlichen Interessen durch DPR. auch in Fällen der ausschließlichen regionalen Gesetzgebungszuständigkeit für zulässig erachtet, kann sich die Regierung, welche die DPR. berät, zum Richter in Fragen machen, für die das Parlament nach Art. 127 IV Verf. zuständig ist, und die Volksvertretung hat die von der Regierung getroffenen Entscheidungen zu respektieren. Dies schließt nicht aus, daß der Erlaß von DPR. unter gewissen Umständen an das Parlament delegiert wird 199). Falls das staatliche Parlament jedoch ohne eine Delegation Ausführungsbestimmungen erläßt, kann die Region das parlamentarische Gesetz vor dem Verfassungsgericht anfechten 200).

Der staatliche Gesetzgeber bestimmt mittels DPR. nicht nur diejenigen Teile einer Materie, die von nationalem beziehungsweise regionalem Interesse sind, sondern legt auch den Umfang der einzelnen Gesetzgebungsmaterien fest 201). Dies geschieht oft nicht direkt, sondern indirekt dadurch, daß der Region Verwaltungszuständigkeiten eingeräumt werden, woraus dann die einschlägigen Gesetzgebungszuständigkeiten zu folgern sind 202). Durch beide Arten von DPR. können die der Region zugeordneten Materien eingeengt werden, so daß man 203) zu

198) A.A. Mazziotti, Studi, S. 133 ff.

199) Vgl. Art. 29 DPR. v. 30.6.1951 (RUD. VI, S. 1756 ff.).

200) In diesem Sinne Bracci, S. 93.

201) Z.B. die DPR., die auf die Zweckmäßigkeit der Regelung abstellen: Art. 8-10 DPR. v. 27.3.1952 Nr. 354 (RUD. III, S. 1486 ff.) zu Art. 4 Nr. 17 St.TAA.: "necessità di attuare un coordinamento" und Art. 10 DPR. v. 27.6.1952 Nr. 1133 (RUD. VII, S. 4766 ff.) zu Art. 17 e St.Si.: "regolamentazione unitaria della funzione creditizia".

202) Vgl. Zusammenstellung bei Mazziotti, Studi, S. 127 FN. 15, der sich entschieden gegen diese Praxis wendet.

203) So z.B. Paladin, Potestà, S. 122.

Recht von einer gewissen "Elastizität der Materieverteilung zwischen Staat und Region" spricht. Da die geschilderte Praxis die Region in ihren Befugnissen stärker einschränkt, als dies auf Grund der Verfassung beziehungsweise der vom Verfassungsgericht vorgenommenen Interpretation der Statute der Fall ist ²⁰⁴⁾, wird die Rechtmäßigkeit der geübten Praxis bestritten. Mit Recht geht die herrschende Lehre davon aus, daß der staatliche Gesetzgeber nicht mittels einfacher Gesetze (wozu auch die DPR. zu zählen sind) authentisch die Verfassung interpretieren darf ²⁰⁵⁾, sondern daß diese Aufgabe dem Verfassungsgericht zusteht. Allein aus der Tatsache, daß dieses Gericht bei seinen Entscheidungen auf die bestehende staatliche Gesetzgebung und den Aufbau der staatlichen Verwaltung hinweist ²⁰⁶⁾, folgt nicht, daß der Gesetzgeber zur Bestimmung des Umfanges der Materien befugt ist, sondern daß die bis jetzt bestehenden Materieeinteilungen fortbestehen sollen und die Verfassungsgebende Versammlung bei der Zuteilung dieser Materien an die Regionen auch von diesem Materiebegriff ausgegangen ist.

X. Sonstige Bestimmungen, die der Wahrung Staatlicher und regionaler Interessen dienen

Nachdem die verschiedenen Bindungen des regionalen Gesetzgebers, die sich auf die Wahrung staatlicher Interessen beziehen, dargestellt worden sind, bleibt noch zu schildern, wie die berechtigten Interessen von Staat und Region ge-

204) Vgl. Gasparri, *Autonomia sarda*, S. 14; Mazziotti, *Studi*, S. 127.

205) So Paladin, *Potestà*, S. 121. Zugunsten einer Materieabgrenzung durch DPR. secundum et praeter statutum sprechen sich Gasparri, III *Convegno*, S. 146; Renato, I *Convegno*, S. 64 und Gizzi, *Riv. amm.* 1959, S. 245 aus. Das VerfG. (C.c. 1959 Nr. 11, G.C. 1959, S. 279 ff., 285) stellt hierzu fest, daß die in den Sonderstatuten enthaltene Materieverteilung nicht durch ein einfaches staatliches Gesetz geändert werden kann, bejaht aber dessen ungeachtet die herrschende Praxis.

206) C.c. 1958 Nr. 50 (G.C. 1958, S. 586 ff., 591) bzgl. des Städtebaues auf G.v. 17.8.1942 Nr. 1150 und C.c. 1957 Nr. 7 (G.C. 1957, S. 49 ff., 52) mit Hinweis auf den Titel eines staatlichen Gesetzes.

wahrt werden. In diesem Zusammenhang soll noch auf einige Vorschriften hingewiesen werden, die direkt oder indirekt dem Schutz staatlicher oder regionaler Belange dienen.

1. Bestimmungen, die der Wahrung staatlicher Belange dienen

a. Der Erlaß von DPR.

Die DPR. können nicht nur secundum, sondern auch praeter statutum ²⁰⁷⁾ (niemals aber contra statutum) erlassen werden.

Sollte sich im Laufe der Zeit herausstellen, daß die Aufzählung von Gegenständen, die von nationalem Interesse sind, unvollständig oder unzweckmäßig ist, darf die Regierung weitere ergänzende und erforderliche DPR. erlassen.

Wenn der staatliche Gesetzgeber die DPR. nicht erläßt, die zum Übergang der Behörden und des Personals auf die Region notwendig sind, ist eine regionale Verwaltung nicht möglich. Die kompetenzgemäß erlassenen Regionalverwaltungsgesetze können in diesem Fall nicht angewandt werden, so daß die Republik durch den Nichterlaß der Ausführungsbestimmungen die Anwendung bereits erlassener regionaler Rechtsnormen zu verhindern vermag ²⁰⁸⁾.

b. Die parlamentarische Überprüfung nach Art. 127 Verf.

Falls die meritorische Überprüfung nach Art. 127 der Verfassung stattfindet, entscheidet das Parlament, welchen

207) Das Verfassungsgericht stellt hierbei auf den Einzelfall ab: vgl. C.c. 1956 Nr. 14, G.C. 1956, S. 627 ff., 630.

208) Mazziotti, Studi, S. 145, spricht von einer fehlenden Anwendbarkeit regionaler Normen, die kompetenzgemäß erlassen wurden. Es handelt sich hier um einen Fall, in dem kompetenzwidriges staatliches Recht angewandt wird, obwohl ordnungsgemäß erlassenes Regionalrecht existiert.

hier das Organ ist, das meritorische Entscheidungen dieser Tragweite am besten treffen kann ²⁰⁹⁾.

Es ist jedoch auf die Gefahr hinzuweisen, die dem Staat dadurch droht, daß er zwar nach Art. 127 IV Verf. ein Gesetz verhindern kann, es ihm aber verwehrt ist, eine nachträgliche Interessenkontrolle vorzunehmen. Kompetenzüberschreitungen und Verstöße gegen die tragenden Grundprinzipien der Rechtsordnung (d.h. Rechtsmängel) können jederzeit beanstandet werden. Zu den Fällen sog. "nachfolgender Verfassungswidrigkeit", die wegen der Entwicklung staatlicher Grundsätze oder der Änderung staatlicher Rahmengesetze eintreten, vgl. S. 215.

Bei der Rüge von Verstößen gegen nationale Interessen ist aber nur der Weg nach Art. 127 IV Verf. ("controllo preventivo di merito") möglich ²¹⁰⁾. Da der Staat jedoch auf diese Weise lediglich regionale Übergriffe, nicht aber regionale Unterlassungen verhindern kann ²¹¹⁾, wird staatlichen Interessen nur zum Teil entsprochen. Für den Staat sind auch die Fälle von Bedeutung, in denen der regionale Gesetzgeber nicht tätig wird, und der staatliche nicht tätig werden darf (z.B. in Fällen konkurrierender regionaler Gesetzgebungszuständigkeit nach Errichtung auch der einfachen Regionen, da der Staat dann keine Gesetze bezüglich dieser Materien erlassen kann ²¹²⁾). Hierbei wird von der Lehre teilweise die Auflösung der Regionalräte (scioglimento del consiglio regionale) nach Art. 126 Verf. vorgeschlagen. Wie auf S. 154 dargestellt,

209) Art. 55, 70 und 94 Verf.

210) So die h.L.

211) Mazziotti, Studi, S. 218, "controllo di merito" ist nur negativ; es handelt sich um eine "faculté d'empêcher", aber nicht um eine in diesem Falle erforderliche Koordinierung und Harmonisierung.

212) Solange die einfachen Regionen nicht errichtet worden sind, erläßt der Staat Gesetze bezüglich aller Materien. Falls eine Sonderregion keine eigene Regelung getroffen hat, finden staatliche Gesetze Anwendung. Aus diesem Grunde sind Rechtslücken auf Grund von regionaler Untätigkeit zur Zeit nicht vorstellbar.

führt dieser Weg aber nicht zum Erfolg. Der Gefahren, die sich aus einer solchen mangelhaften Regelung besonders in Krisenzeiten für den Staat ergeben können, ist sich die Lehre bewußt. Nach der Einstellung der Autoren zu der Regionalgesetzgebung finden sich sogar Äußerungen wie "wahrer Anachronismus", falls dem Staat die Durchsetzung eigener Weisungen im nationalen Interesse verwehrt ist ²¹³⁾.

Nach Art. 76 Verf., der im Kriegsfall von Art. 78 Verf. ergänzt wird, dürfen der Regierung die notwendigen Befugnisse übertragen werden ²¹⁴⁾. Eine entsprechende Zuständigkeitsübertragung fehlt im Verhältnis Staat - Region. Sie wäre aber nicht nur für den Kriegsfall, sondern auch für schwere wirtschaftliche Krisen, Naturkatastrophen und ähnliche Ereignisse erforderlich.

Nach der zur Zeit bestehenden Rechtslage können Rechtslücken, die infolge der Untätigkeit regionaler Organe entstehen, durch die (automatische) Geltung der staatlichen Gesetzgebung im gesamten Staatsgebiet vermieden werden. In den Fällen, in denen regionale Gesetze den "controllo preventivo di merito" passiert haben und sich erst in der folgenden Zeit herausstellt, daß sie Interessenverstöße enthalten, bleibt nur der Erlass von DPR. und parlamentarischen Gesetzen übrig, welche neue, den regionalen Gesetzgeber bindende Grundsätze enthalten. Diese staatlichen Gesetze verpflichten die Region, die eigene Gesetzgebung der neuen Rechtslage anzupassen. Hierbei findet der Rechtsgedanke von Art. 10 I und II G. v. 10. 2. 1953 Nr. 62 entsprechende Anwendung ²¹⁵⁾.

213) Mazziotti, Studi, S. 220.

214) Balladore Pallieri, Diritto costituzionale, S. 236.

215) Art. 10 lautet: "Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. I Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni."

c. Die Auflösung von Regionalräten

Nach Art. 126 Verf. ²¹⁶⁾ können Regionalräte im Falle von verfassungswidrigen Handlungen und schweren Gesetzesverletzungen ²¹⁷⁾ mittels begründeten Dekrets des Staatspräsidenten aufgelöst werden (scioglimento del consiglio regionale). Auch Gründe der nationalen Sicherheit können zu einer Auflösung führen. Vor dieser für die Region sehr einschneidenden Maßnahme ist stets eine parlamentarische Kommission (commissione di deputati e senatori) zu hören (Art. 126 IV Verf.). Nach Abs. V von Art. 126 Verf. wird bei der Auflösung des Regionalrates eine Kommission aus drei Bürgern der Region bestellt, welche die laufenden Aufgaben des Regionalausschusses wahrnimmt und die unaufschiebbaren Handlungen vornimmt, die dem neu gewählten Regionalrat später zur Bestätigung vorzulegen sind ²¹⁸⁾. Diese Kommission stellt ein außerordentliches regionales und kein staatliches Organ dar ²¹⁹⁾. Der innerhalb von drei Monaten neu gewählte Regionalrat übt seine Befugnisse ohne jede Einschränkung aus.

Da durch die Auflösung des Regionalrates keine staatliche Zuständigkeit ²²⁰⁾ begründet wird, kann die Region im Nor-

216) In Verbindung mit Art. 54 G. v. 10.2.1953 Nr. 62; ähnlich Art. 8 St.Si.; Art. 50 St.Sa.; Art. 48 St.VdA.; Art. 27 und 43 I St.TAA. (bei der Auflösung von Provinzialräten ergeben sich besondere Schwierigkeiten, da die Provinzialräte von Bozen und Trient zusammen den Regionalrat des TAA. bilden (vgl. Bertoldi, Autonomia (1958), S. 69)) und Art. 22 St.FVG. Auch die Gemeinderäte können durch DPR. aufgelöst werden (Art. 149 L. com. e prov. (1915)).

217) Vgl. die Beispiele bei Mortati, Istituzioni, S. 811 und Mohrhoff, S. 87 ff. (z.B. Nichtanpassung regionaler Detailvorschriften an neu erlassene staatliche Rahmengesetze nach Art. 10 G. v. 10.2.1953 Nr. 62).

218) Falls die Bestätigung nicht erfolgt, verlieren die Gesetze ihre Gültigkeit. Vgl. Art. 24 IV St.TAA. Näher hierzu Martines, Consiglio regionale, S. 93 ff., 112 ff., 120.

219) Martines, Consiglio regionale, S. 120.

220) Art. 52 G. v. 10.2.1953 Nr. 62; Virga, La Regione, S. 167; Mortati, Istituzioni, S. 812; anders die Regelung in Art. 16 I, S. 2 der österreichischen Verfassung.

malfall nicht gezwungen werden, bestimmte Gesetze aufzuheben oder zu erlassen ²²¹⁾. Die von der Regierung für verfassungswidrig gehaltenen Gesetze ²²²⁾ verlieren nicht automatisch ihre Gültigkeit, sondern sind entweder durch den neuen Regionalrat aufzuheben oder vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig zu erklären. Umstritten ist allerdings, ob auch der Nichterlaß eines Gesetzes einen Verstoß im Sinne von Art. 126 I Verf. darstellt. Da der Erlaß verfassungswidriger Gesetze in der Regel über Art. 127 IV Verf. verhindert werden kann, jedoch in der Verfassung keine Maßnahmen gegen untätige Regionen vorgesehen sind, ist mit der wohl überwiegen- den Meinung ²²³⁾ davon auszugehen, daß auch Unterlassungen zur Auflösung des Regionalrates führen können. Aber selbst wenn man die Möglichkeit einer Gesetzgebung durch die Kommission nach Art. 126 V Verf. bejahen würde ²²⁴⁾, sind diese Gesetze von dem später gewählten Regionalrat zu bestätigen. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, daß die Kommission in der Regel keine Gesetze als unaufschiebbare Maßnahmen erläßt, wenn der mutmaßliche Wille der regionalen Bevölkerung dem entgegensteht. Staatliche Maßnahmen nach Art. 126 Verf. stellen deshalb kein wirksames Mittel dar, Verstöße gegen staatliche Interessen, die grundlegenden Prinzipien der staatlichen Rechtsordnung, die staatliche Rahmengesetzgebung und die völkerrechtlichen Verträge zu vermeiden. Bei der Auflösung der Regionalräte handelt es sich um ein politisches Mittel, welches sich eher gegen regionale Amtsträger und Organe als gegen die rechtswidrigen Handlungen dieser Organe selbst richtet.

221) So besonders Mazziotti, Studi, S. 237 bei der Ausführung völkerrechtlicher Verträge.

222) Die Feststellung des Rechtsverstoßes durch das Verfassungsgericht wird von Martines, Consiglio regionale, S. 103 f.; Virga, La Regione, S. 164; ders., Comitato nazionale, III, S. 435 und Mortati, Istituzioni, S. 811, gefordert. Falls jedoch Eile geboten ist, kann der Regionalrat sofort "aus Gründen nationalen Interesses" aufgelöst werden.

223) Mazziotti, Studi, S. 105; La Pergola, G.C. 1960, S. 1062.

224) So Miele, Commentario, II, S. 279 und FN. 2.

Diese Verstöße regionaler Organe stellen lediglich die Voraussetzung für eine Auflösung des Regionalrates dar. Zur Vermeidung von Rechtsverstößen ist stets der "controllo preventivo" nach Art. 127 Verf. einer Maßnahme nach Art. 126 Verf. vorzuziehen. Da es sich bei der Auflösung von Regionalräten um die einschneidendste staatliche Aufsichtsmaßnahme handelt ²²⁵⁾, ist Zurückhaltung geboten ²²⁶⁾. Bis zum Jahre 1966 ist kein Regionalrat aufgelöst worden.

2. Bestimmungen, die der Wahrung regionaler Belange dienen

Bei der Überprüfung, ob regionale Gesetze gegen staatliche Interessen verstoßen, sind verschiedene Sicherungsmaßnahmen zugunsten der Region vorgesehen, um deren Gesetzgebungsbefugnisse nicht ohne zwingenden Grund einzuschränken. Neben diesen Bestimmungen, die ihre Grundlage in Art. 127 IV Verf. haben, sollen im folgenden diejenigen gesetzlichen Bestimmungen im Zusammenhang behandelt werden, die regionale Mitwirkungsrechte auf dem Gebiet der Normsetzung betreffen. Diese regionalen Rechte führen zu einer Stärkung der eigenen Rechtsstellung und dienen regionalen Interessen im weiteren Sinne.

Hierzu sind vor allem die Rechte zu zählen, welche die Region zur Mitwirkung bei der staatlichen Gesetzgebung ermächtigen. Da die Region nicht wie der Staat nach Art. 127 Verf. die von der anderen Körperschaft erlassenen Gesetze daraufhin überprüfen lassen kann, ob sie gegen ihre Interessen verstoßen, kommt den im folgenden behandelten Regelungen besondere Bedeutung zu. Auch hier weichen die Verfassungsbestimmungen, die sich auf die

225) Bertoldi, S. 226.

226) Hierzu C.c. 1966 Nr. 101. Nach dieser Entscheidung kann der Ministerpräsident vor Auflösung des Regionalrates diesen durch einen Präfekten einberufen lassen, um festzustellen, ob er funktionsunfähig ist.

einfachen Regionen beziehen, in manchmal nicht unerheblicher Weise von den Regelungen der Sonderstatute ab, welche die Rechte der schon bestehenden fünf Sonderregionen enthalten. Auf die Beteiligung der Region bzw. regionaler Organe an der Wahl des Staatspräsidenten, der Zusammensetzung des Senates, der Bestimmung der Mitglieder der Alta Corte per la Regione siciliana u. ä. kann hier nur hingewiesen werden ²²⁷⁾.

An dieser Stelle interessieren lediglich regionale Beteiligungen, die im Zusammenhang mit staatlicher und regionaler Gesetzgebung stehen. Die möglichen "Beteiligungen" reichen vom rechtlich unverbindlichen Anhören bis zur rechtlich relevanten Vereinbarung zwischen Staat und Region. Aus den regionalen Mitwirkungsrechten und dem Aufbau der Republik folgt auch die Verpflichtung für den Staat, mit der Region zusammenzuarbeiten ²²⁸⁾. Auf Grund einer derartigen Zusammenarbeit können bestehende Interessengegensätze zwischen Staat und Region gemildert werden ²²⁹⁾. Esposito fordert zu Recht, daß sich infolge der verfassungsrechtlichen Neuerungen und der regionalen Gesetzgebungsbefugnisse kein : "separazione o contrapposizione politica" zwischen Staat und Region ergeben dürfte ²³⁰⁾.

a. Regionale Mitwirkungsrechte an der Änderung der Sonderstatute

Da die Sonderstatute Verfassungsrang besitzen, müßte bei einer Statutsänderung normalerweise das Verfahren nach Art. 138 Verf. angewandt werden ²³¹⁾. Da für die Regionen,

²²⁷⁾Vgl. Art. 57 I, 75, 85 II, 122 II, 138 Verf.; vgl. Mortati, Istituzioni, S. 771.

²²⁸⁾Mortati, Crosta II, S. 1304.

²²⁹⁾Martines, Rtrdp. 1956, S. 125; Virga, La Regione, S. 93.

²³⁰⁾Esposito, Saggi, S. 69.

²³¹⁾Zu einem verfassungsändernden Gesetz ist nach Art. 138 I Verf. (vgl. Art. 50 I St.VdA.; Art. 88 I St.TAA. und Art. 63 I St.FVG.) die zweimalige Billigung beider Kammern innerhalb von 3 Monaten notwendig, das zweite Mal die absolute Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder. Ausnahmen von dieser Regelung finden sich u.a. in Art. 89 St.TAA.

die ein besonderes Interesse an einer Statusänderung besitzen, das Initiativrecht nach Art. 71 Verf. (Regierung, jedes Mitglied beider Kammern) unter Umständen nicht ausreichend ist, wurde einigen Regionalversammlungen ein zusätzliches Initiativrecht eingeräumt ²³²⁾. Im Fall der erst 1963 gebildeten Region Friaul-Julisch-Venetian ²³³⁾ wird für den Regelfall das Verfahren nach Art. 138 Verf. in Verbindung mit dem Initiativrecht nach Art. 71 Verf. für anwendbar erklärt, wohingegen die Bestimmungen des vierten Titels (Finanzen, Güter und Vermögen der Region, Art. 48 - 57 St.FVG.) durch einfache Staatsgesetze nach Anhören der Region auf Grund von Art. 63 II St.FVG. geändert werden können ²³⁴⁾. Diese Vereinfachung hat zur Folge, daß das staatliche Parlament nur einmal mit einfacher Mehrheit abzustimmen hat. Daneben ist nach dem sardinischen Statut ²³⁵⁾ vorgesehen, daß die Änderungsvorschläge des Parlaments bzw. der Staatsregierung dem Regionalrat mitzuteilen sind, der hierzu ein Gutachten abgibt. Falls eine der Kammern den Änderungsvorschlag in erster Lesung angenommen hat und das regionale Gutachten anderer Ansicht ist, kann der Präsident des Regionalausschusses vor der zweiten Lesung ein "befragendes Referendum" (referendo consultativo) in der Region anberaumen ²³⁶⁾. Das Ergebnis dieses Referendums dient den Abgeordneten als Grundlage für die zweite Lesung. Diese Beteiligung der Region an der Änderung des Verfassungsrang besitzenden Statuts führt aber nicht zur Teilhabe an der verfassungsgebenden Gewalt ²³⁷⁾.

232) Art. 54 I St.Sa.; Art. 50 II St.VdA.; Art. 88 II St.TAA.

233) Art. 63 St.FVG.

234) Ähnlich Art. 63 II St.Si.; Art. 54 IV St.Sa.; Art. 13 IV St.TAA. und Art. 63 II St.FVG.

235) Art. 54 II St.Sa.

236) Art. 54 III St.Sa.

237) So schon Virga, Comitato nazionale, III, S. 419.

b. Regionale Mitwirkungsrechte an der einfachen staatlichen Gesetzgebung

Nach allen Regionalstatuten ²³⁸⁾ - mit Ausnahme jenes für das Aosta-Tal - besitzt die Regionalversammlung das Recht, Gesetzesentwürfe ("proposte di legge" - "progetti") in Fällen, in denen sie selbst für die Gesetzgebung nicht zuständig ist, die aber für die Region von (besonderem) ²³⁹⁾ Interesse sind, dem staatlichen Parlament, d.h. gemäß Entscheidung des Regionalrates entweder dem Abgeordnetenhaus oder dem Senat (Art. 55 I Verf.) zuzuleiten und diesen bzw. der Regierung Wünsche ("voti") ²⁴⁰⁾ vorzutragen. Die Gesetzgebungsvorschläge müssen die Region betreffen ²⁴¹⁾ und können dazu dienen, Streitfälle, besonders solche über Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Staat und Region zu vermeiden ²⁴²⁾. So ist beispielsweise das Initiativrecht des Regionalrates des Trentino-Tiroler Etschlandes in der Zeit zwischen Juni 1949 und August 1954 siebzehnmals ausgeübt worden, wovon zehn Initiativen erfolgreich waren ²⁴³⁾. Von den dreizehn Gesetzesentwürfen, die in der dritten staatlichen Legislaturperiode (1958 - 1963) dem Parlament von den vier Sonderregionen vorgelegt worden sind, ist jedoch nur ein einziger als Gesetz erlassen worden ²⁴⁴⁾.

238) Art. 18 St.Si.; Art. 51 I St.Sa.; Art. 29 St.TAA. Art. 26 St.FVG. Für die einfachen Regionen: Art. 22 II Nr. 1 G.v.10.2.1953 Nr. 62. Zum Ganzen: Spagna-Musso, L'iniziativa, S. 192 ff.; Martines, Consiglio regionale, S. 87.

239) Ein besonderes Interesse ("interesse particolare") wird lediglich in Art. 29 St.TAA. und Art. 26 I St.FVG. gefordert. Bzgl. der Initiativen Sardinien vgl. Attività legislativa sarda, S. 321.

240) Art. 121 II Verf.; Art. 18 St.Si.; Art. 51 I St.VdA.; Art. 29 St.TAA.; Art. 26 III St.FVG.; Vgl. Mortati, Istituzioni, S. 611.

241) Nsso. digesto ital., IX, "legge", S. 630 ff., 636 mit Nachweisen in FN. 8; Spagna-Musso, L'iniziativa, S. 96ff.; a.A. Martines, Rtrdp. 1956, S. 125 für die einfachen Regionen.

242) So Spadari, Il parlamento, S. 200.

243) Nach Corrias, I Convegno, S. 45.

244) Nach G.C. 1963, S. 1274 ff., Note sull'iniziativa delle leggi, S. 1285 mit FN. 26.

Neben diesem regionalen Initiativrecht und der Beteiligung am ändernden Referendum ²⁴⁵⁾ gibt es noch Mitwirkungsakte regionaler Organe, die von unterschiedlicher Bedeutung sind. Bei den zur Mitwirkung berufenen Organen kann es sich entweder um die Regionalversammlung oder um den Regionalausschuß handeln; manchmal jedoch ist lediglich die Region als solche berufen.

Nach einigen Bestimmungen ²⁴⁶⁾ hat der Regionalausschuß seine Meinung zu einer bestimmten Frage abzugeben, oder die Region ist zu einer bestimmten Frage zu hören (sentita la Regione) bzw. ist der Regionalausschuß von den staatlichen Stellen zu befragen (consultazione). So wird beispielsweise die Region Sardinien bei der Zollgesetzgebung insoweit gehört ²⁴⁷⁾, als typische Produkte von besonderem regionalem Interesse in Frage kommen. Die Region Aosta-Tal wird beim Erlaß des staatlichen Wahlgesetzes für den Talrat gehört ²⁴⁸⁾. Bestimmte Statutsänderungen Julisch-Venetiens sind nur nach Anhörung der Region vorzunehmen ²⁴⁹⁾; für die Änderung von Provinzgrenzen innerhalb der einfachen Regionen gilt dasselbe ²⁵⁰⁾. Nach Art. 47 FVG ²⁵¹⁾ muß der Regionalausschuß bei Einrichtung, Regelung und Änderung staatlicher Verkehrs- und Transportdienste, welche für die Region von besonderem Interesse sind, zu Rate gezogen werden. Weitere Fälle sind in Art. 132 I Verf. und Art. 12 I St.VdA. geregelt. In seiner rechtlichen Bedeutung nicht ganz klar ist Art. 53 St.Sa., wonach die Region bei der Ausarbeitung von Ver-

245) Art. 75 Verf. i.V. Art. 138 Verf.; näher Martines, Consiglio regionale, S. 88 f. Art. 75 I Verf. lautet: "E indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono 500.000 elettori o cinque Consigli regionali".

246) Z.B. 39 II St.Si.; Art. 54 II St.Sa.; Art. 47 St.FVG.

247) Art. 52 II St.Sa.; ähnlich Art. 39 II St.Si.

248) Art. 16 I St.VdA.

249) Art. 63 II St.FVG.; ähnlich 54 II St.Sa.

250) Art. 133 I Verf.

251) Ähnlich Art. 39 St.TAA.

kehrstarifen vertreten ist ("rappresentata"), welche die Region direkt betreffen. Sizilien wirkt bei der Ausarbeitung der entsprechenden Tarife nach Art. 22 St.Si. mit, der Regionalausschuß von TAA. wird lediglich angehört.

Die italienische Regierung kann die Meinung des Regionalausschusses von Julisch-Venetien in Fragen einholen, welche die Region oder die Region und den Staat angehen²⁵²⁾. Um dem Ziel dieser Bestimmung (Sicherstellung staatlicher Informationsmöglichkeiten) zu entsprechen, ist die staatliche Informationsbefugnis als allgemeiner Grundsatz anzuerkennen. Hierdurch soll auch das gute Einvernehmen zwischen Staat und Region gefördert werden²⁵³⁾. Doch ist weder die von der Region gelieferte Information noch der Inhalt eines Gutachtens für den Staat bindend.

Lediglich Art., 14 II St.VdA. besagt, daß die Durchführungsbestimmungen bezüglich der Freizone mit der Region vereinbart und durch staatliche Gesetze geregelt werden. Dies ist somit einer der Fälle, in denen die regionale Rechtsansicht für den Staat bindend ist.

c. Regionale Mitwirkungsrechte am Erlaß der DPR.

Auf Grund der Sonderstatute sind besondere Institutionen geschaffen worden, um die Ausführung der Sonderstatute durch die DPR. zweckentsprechend zu gestalten. Am Erlaß der DPR., welche den Übergang von Ämtern und Personal auf die Region regeln, können paritätische Kommissionen²⁵⁴⁾ in unterschiedlicher Weise beteiligt sein. Diese Ausschüsse

252) Art. 47 III St.FVG.

253) Vgl. hierzu Mortati, Istituzioni, S. 799; ders., G.C. 1958, S. 1003.

254) Zur Zusammenarbeit von Staat und Region beim Erlaß von DPR. vgl. C.c. 1960 Nr. 14, G.C. 1960, S. 134 ff., S. 145 sowie die weiteren Nachweise der Rechtsprechung in Mortati, Crosta II, S. 1303. Zum Erlaß der DPR., vgl. Bracci, passim.

haben sich besonders bei der Lösung schwieriger technischer und rechtlicher Fragen bewährt. Nach dem St.FVG. ²⁵⁵⁾ wird eine paritätische Kommission (je drei Mitglieder werden von der Staatsregierung und dem Regionalrat ernannt) angehört; nach dem St.Sa. ²⁵⁶⁾ schlägt eine paritätische Kommission, von deren vier Mitgliedern je zwei von der Staatsregierung und dem Hohen Kommissar für Sardinien ernannt werden, dem Inhalt der DPR. vor ²⁵⁷⁾. Nach Art. 43 St.Si. ²⁵⁸⁾ kann die auf die gleiche Weise gebildete paritätische Kommission die entsprechenden Normen selbst erlassen. Nach der Fassung des St.TAA. ²⁵⁹⁾ werden die DPR. ohne jede Beteiligung regionaler Stellen erlassen ²⁶⁰⁾, und im St.VdA. fehlt eine entsprechende Regelung (lediglich gewisse Durchführungsbestimmungen bezüglich der Freizone werden im Einvernehmen mit der Region nach Art. 14 St.VdA. durch staatliche Gesetze getroffen). Nach herrschender Lehre und Praxis sind die Entwürfe der paritätischen Kommissionen für die staatlichen Stellen nicht bindend. Daß trotz dieser Kommissionen Schwierigkeiten im Verhältnis Staat - Region auftauchen, zeigt die verhältnismäßig große Zahl von Verfahren vor dem Verfassungsgericht ²⁶¹⁾. Außer diesen Mitwirkungsrechten auf Grund der Sonderstatute kann auch eine regionale Beteiligung (z.B. Anhörung) in einem DPR. selbst vorgesehen sein. So wird beispielsweise bestimmt ²⁶²⁾, daß die Region in all den Fällen gehört werden muß, in denen der Staat seine Zuständigkeit

255) Art. 65 St.FVG.

256) Art. 56 St.Sa.

257) So auch C.c. 1959 Nr. 30, G.C. 1959, S. 363 ff., 378; vgl. ausführlich auch C.c. 1961 Nr. 22, G.C. 1961, S. 467 ff., 481 f.

258) La Barbera, Lineamenti (1950), S. 276 bejaht sogar den Vertragscharakter dieser DPR.

259) Art. 95 St.TAA. i.V. DPR. v. 30.6.1951 Nr. 574 (RUD. VI, S. 1756).

260) Nach Giovenco, III Convegno, S. 508, und Bracci, S. 7 mit FN. 1 und S. 56 besteht aber auch hier eine derartige Kommission

261) Vgl. Piras, IV Convegno; Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 262 f.

262) Art. 3 m DPR. v. 30.7.1950 Nr. 878 (RUD. XI, S. 4026).

infolge vorwiegend nationaler Interessen bestimmter Gegenstände beansprucht.

In dringenden Fällen kann der Erlass regionaler Gesetze vereinfacht werden: Auf Grund eines Dringlichkeitsbeschlusses der Regionalversammlung können Verkündung und Inkrafttreten regionaler Gesetze im Einverständnis mit der Regierung (so St.Sa.; St.TAA.; St.FVG.) bzw. mit dem Innenministerium (so St.VdA.) vorverlegt werden ²⁶³⁾.

d. Teilnahme des Präsidenten des Regionalausschusses an den Sitzungen des Ministerrates

Auch eine Beteiligung der Präsidenten der Sonderregionen an den Sitzungen des Ministerrates dient der Wahrung regionaler Interessen ²⁶⁴⁾. Während der Vertreter Siziliens beschließende Stimme besitzt, üben diejenigen der übrigen Regionen lediglich beratende Stimme ²⁶⁵⁾ aus. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ²⁶⁶⁾ kann die Regierung aber ohne Teilnahme der Regionalpräsidenten einen regionalen Gesetzgebungsentwurf anfechten, da in diesem Fall nicht regionale Interessen, sondern der Schutz staatlicher Interessen Gegenstand der Beratung und Grund der Anfechtung sind.

e. Suspension staatlicher Gesetze nach Art. 51 II St.Sa.

Nach der Erörterung dieser regionalen Mitwirkungsrechte

263) Art. 33 III St.Sa.; Art. 31 III St.VdA.; Art. 49 III St.TAA.; Art. 30 St.FVG.

264) Art. 21 III, 39 II St.Si.; Art. 47 II St.Sa.; Art. 44 III St.VdA.; Art. 34 St.TAA.; Art. 44 St.FVG.; vgl. Giovenco, Ordinamento, S. 45.

265) So La Barbera, Lineamenti (1958), S. 62 wegen der Sonderstellung Siziliens; Salemi, Dir.pubbl.Reg.siz. 1954, S. 15.

266) Zu Art. 47 II St.Sa.: C.c. 1963 Nr. 12, G.C. 1963, S. 88 ff., 97; zu Art. 44 III St.VdA.; C.c. 1963 Nr. 76, G.C. 1963, S. 629 ff., 639.

ist noch auf Art. 51 II St.Sa. einzugehen, der in den übrigen Statuten in dieser Form nicht enthalten ist ²⁶⁷⁾. Nach dieser Bestimmung kann der Regionalausschuß Sardinien die staatliche Regierung um die Außerkraftsetzung von staatlichen Gesetzen ersuchen ²⁶⁸⁾, deren Verfassungsmäßigkeit von der Region zwar nicht in Frage gestellt wird, deren Anwendung sich jedoch aus wirtschaftlichen und finanziellen Gründen offensichtlich als schädlich für die Region erweist. In diesem Fall kann die staatliche Regierung, nachdem sie Notwendigkeit und Dringlichkeit bejaht hat, die erforderlichen Maßnahmen (auch solche nach Art. 77 Verf.) ergreifen. Ursprünglich war ein Suspensivrecht des Regionalausschusses vorgesehen, nach der jetzt geltenden Fassung jedoch kann die staatliche Regierung die Ansicht des Regionalausschusses über das Vorliegen von Gefahren für die Region nicht nachprüfen; sie ist lediglich zur Untersuchung berechtigt, ob die Aufhebung des staatlichen Gesetzes notwendig und dringend ist. Art. 51 II St.Sa. ist bis 1966 noch nicht angewandt worden. Ob er jemals eine Rolle spielen wird, bleibt abzuwarten. Ungeklärt ist, welche Mittel die Region gegen eine etwaige negative Entscheidung der Regierung hat. Da es sich hierbei aber um eine politische Entscheidung der Regierung handelt, ist eine Kontrolle durch das Verfassungsgericht ausgeschlossen. Bei einer ablehnenden Entscheidung der Regierung wird auch nicht in die Rechte des Parlaments eingegriffen, da dieses selbst das fragliche Gesetz ändern kann. Aus diesen Gründen ist

267) Art. 51 II St.Sa. lautet: "La Giunta regionale, quando constati che l'applicazione di una legge o di un provvedimento dello Stato in materia economico o finanziaria risulti manifestamente dannosa all'Isola, può chiederne la sospensione al Governo della Repubblica, il quale, constatata la necessità e l'urgenza, può provvedervi, ove occorra, a norma dell'art. 77 della Costituzione".

268) Decreto legge, decreto legislativo, legge ordinaria.

gegen die Zuständigkeit der Regierung nichts einzuwenden²⁶⁹⁾. Falls das Parlament nicht innerhalb von 60 Tagen den Gesetzeserlaß der Regierung (Decreto-legge) bestätigt (Art. 77 II Verf.), wird das ursprüngliche parlamentarische Gesetz mit Wirkung ex tunc auch in Sardinien wieder angewandt²⁷⁰⁾.

f. Die parlamentarische Entscheidung nach Art. 127 IV der Verfassung

Ein weiterer Schutz der Region besteht darin, daß die Entscheidungen nach Art. 127 Verf. (Art. 33 St.Sa.; Art. 31 St.VdA.; Art. 49 St.TAA.; Art. 29 St.FVG.)²⁷¹⁾ über das Vorliegen eines Verstoßes gegen staatliche Interessen von beiden Kammern des Parlaments getroffen werden. Das Parlament stellt das staatliche Organ dar, welches am ehesten befähigt ist, nationale Interessen zu interpretieren²⁷²⁾. Es überprüft die regionalen Gesetzgebungsentwürfe auch dahingehend, ob sie gegen die Interessen der übrigen Regionen bzw. der Provinzen Bozen und Trient verstoßen²⁷³⁾. Die Prüfung beschränkt sich aber darauf, ob das regionale Gesetz staatlichen Interessen zuwiderläuft; eine Untersuchung daraufhin, ob es geeignet ist, die von der Region verfolgten Absichten zu erreichen, findet nicht statt (keine Nachprüfung der "intrinseca opportunità della legge regionale")²⁷⁴⁾. Virga und Miele²⁷⁵⁾ gehen in ihrer Ansicht so weit, daß

269) So Bianchi, Rtrdp. 1961, S. 24, und Virga, La Regione, S. 197. Virga bezeichnet die Befugnisse der Regierung als "facoltà discrezionale degli organi statali".

270) Bianchi, Rtrdp. 1961, S. 35.

271) In Sizilien fehlt eine entsprechende Regelung.

272) Mortati, Crosa II, S. 1294: "quale interprete più qualificato a far valere determinate concezioni dell'interesse nazionale"; ders., G.C. 1956, S. 1006: "Parlamento, supremo organo di indirizzo politico dello Stato".

273) Auch in diesem Fall handelt das Parlament in eigenem Namen; so Paladin, Rtrdp. 1957, S. 625 FN. 3.

274) Paladin, Potestà, S. 25; ders., Rtrdp. 1957, S. 649.

275) Virga, La Regione, S. 191; Miele, Commentario, II, S. 286.

es der Region nicht verwehrt ist, sich selbst zu schaden, sofern diese Selbstschädigung nicht zugleich einen Verstoß gegen die Interessen des Staates oder gegen die der übrigen Regionen darstellt.

Dagegen kann ein Schutz der regionalen Rechtsposition nicht darin erblickt werden, daß die Fälle staatlichen Interesses bereits Eingang in die staatliche Gesetzgebung gefunden haben müssen ²⁷⁶⁾, da so unzulässigerweise die Verpflichtung, nicht gegen staatliche Interessen zu verstoßen, mit der Bindung an die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung oder an die Rahmengesetzgebung gleichgesetzt würde.

Die Möglichkeiten der Region, gegen die parlamentarische Entscheidung vorzugehen, wurde bereits auf S. 123f behandelt. Außerdem kann die Region nach Art. 35 VerGG einen Gesetzesentwurf, der nach Ansicht der Regierung gegen staatliche Interessen verstößt (und der deshalb dem Parlament zur Entscheidung vorgelegt wurde), dem Verfassungsgericht zuleiten, wenn sie der Auffassung ist, daß lediglich Rechtsfragen einer Klärung bedürfen. Durch diese Regelung wird die Entscheidungskompetenz des Verfassungsgerichtes nach Art. 127 IV Satz 2 Verf. bzw. den entsprechenden Bestimmungen der Sonderstatute gewährleistet. So würde beispielsweise die Ansicht des Parlaments, ein regionales Gesetz sei für die Wahrung der regionalen Belange ungeeignet, einen solchen Rechtsverstoß darstellen, durch den die regionale Autonomie in unzulässiger Weise eingeschränkt würde ²⁷⁷⁾.

Schließlich sorgen aber auch öffentliche Meinung und parlamentarische Minderheit für einen Ausgleich bei der Interessenabwägung durch das Parlament ²⁷⁸⁾. Die parla-

276) In diesem Sinne aber Paladin, Potestà, S. 14, 18.

277) Mortati, Istituzioni, S. 792.

278) Mortati, Crosa II, S. 1291.

mentarische Entscheidung wird nach einer öffentlichen Diskussion getroffen; Nachteile einer Entscheidung durch die Regierung (Mangel einer Aussprache und fehlende Beteiligung regionaler Abgeordneter und regionaler Stellen) werden so ausgeschaltet.

g. Regionale Rekurse gegen parlamentarische Gesetze und Dekrete des Staatspräsidenten

Die staatlichen DPR. besitzen für die Abgrenzung regionaler Gesetzgebungsbefugnisse eine große Bedeutung. Da es sich um Ausführungsbestimmungen mit Gesetzesrang handelt, sind sie vom Verfassungsgericht überprüfbar ²⁷⁹⁾. Nach der Rechtsprechung dieses Gerichtes ²⁸⁰⁾ dient Art. 2 VerfGG dazu, die der Region von der Verfassung zugeteilte Kompetenzsphäre zu garantieren; eine Überprüfung der DPR. auf deren Verfassungsgemäßheit (Art. 134 Verf. i.V. Art. 32 VerfGG) ist deshalb zu bejahen. Teile von DPR. sind insbesondere dann für verfassungswidrig zu erklären, wenn sie zu den Bestimmungen des Statuts oder zum Grundsatz der regionalen Autonomie ("fondamentale principio dell'autonomia regionale") in Widerspruch stehen ²⁸¹⁾.

Aber nicht nur die DPR. können von den Regionalräten vor dem Verfassungsgericht angefochten werden. Alle staatlichen Gesetze - und hierin ist gewissermaßen die Garantie für die regionale Autonomie zu erblicken - können auf Antrag der Region bzw. der Provinzen Bozen und Trient von der Corte costituzionale daraufhin überprüft werden, ob in regionale bzw. provinzielle Gesetzgebungsbereiche eingegriffen wird. Erschwerend für diese verfassungsgerichtliche Überprüfung wirkt allerdings die besondere Mehrheit des Regionalrates, die für eine derartige An-

279) C.c. 1956 Nr. 14; G.C. 1956, S. 627 ff., 630.

280) C.c. 1956 Nr. 20; G.C. 1956, S. 661 ff., 670.

281) C.c. 1956 Nr. 20; G.C. 1956, S. 661 ff., 672.

fechtung erforderlich ist ²⁸²⁾. Staatliche Gesetze können erst nach Inkrafttreten vom Verfassungsgericht überprüft werden. Eine Überprüfung während des Gesetzgebungsverfahrens, wie bei der regionalen Gesetzgebung ("controllo preventivo") ist bei der staatlichen ausgeschlossen. Die Region kann in diesen Verfahren "in via principale" auch nur die Verletzung des eigenen Kompetenzbereiches, nicht aber die Verletzung sonstiger Verfassungsbestimmungen geltend machen (vgl. S. 6 f). Falls die Region das staatliche Gesetz nicht innerhalb von 30 Tagen anfecht, kann die Verfassungswidrigkeit später zu jedem Zeitpunkt "in via incidentale" hinsichtlich aller Verstöße gegen die Verfassung geltend gemacht werden. Abzulehnen ist die Ansicht von Cascio ²⁸³⁾, der in der unterlassenen Anfechtung eine Rezeption durch die Region erblickt, da das Schweigen des regionalen Gesetzgebers nicht als Tätigwerden interpretiert werden kann. Das Verfahren "in via principale" stellt einen Streit zwischen zwei Gesetzgebungsorganen dar; die Region nimmt hieran als freiwillige Beteiligte (intervento volontario) teil ²⁸⁴⁾.

II. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Vorliegen staatlicher Interessen

Nach der Behandlung der Bestimmungen, welche dem Schutz staatlicher Interessen im weiteren Sinne dienen ²⁸⁵⁾, ist auf die Frage einzugehen, wie sich das Verfassungsgericht in den Fällen verhält, in denen ein Verstoß regionaler

282) Für TAA. vgl. Art. 5 DPR. Nr. 574. Bzgl. der Befugnisse der Provinzen Bozen und Trient vgl. Benvenuti, Rtrdp. 1953, S. 576 und Cesareo, Autonomia, S. 23.

283) Cascio, Dir. pubbl. Reg. siz. 1957, S. 248.

284) Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 39 ff.

285) Hierzu sind zu zählen: die Beachtung der Grundsätze der Rechtsordnung, die Beschränkung der Gesetzgebung auf den räumlichen Bereich der Region (limite territoriale), die Rücksichtnahme auf völkerrechtliche Verträge und staatliche Reformen.

Gesetze gegen staatliche Interessen im engeren Sinne in Frage kommt. Auszugehen ist von der Regelung in Art. 127 Verf. Die Überprüfung regionaler Gesetzgebungsentwürfe wird hiernach zwischen dem Verfassungsgericht und dem Parlament aufgeteilt : Rechtsverstöße werden vom Verfassungsgericht festgestellt, und das Parlament entscheidet, ob gegen staatliche Interessen verstoßen wurde. Diese Regelung entspricht der Natur und den Möglichkeiten dieser zwei staatlichen Organe ²⁸⁶⁾. Erstaunlicherweise ist aber bis Ende 1966 vom Parlament keine einzige Entscheidung getroffen worden; der Ministerrat hat die regionalen Gesetzgebungsentwürfe - auch diejenigen Siziliens ²⁸⁷⁾ - nach der nochmaligen Billigung durch den Regionalrat stets dem Verfassungsgericht zugeleitet. Weder in der Verfassung noch in den Sonderstatuten ist eine Möglichkeit vorgesehen, nach der die betroffene Region oder das Parlament (oder eine Kammer desselben) eine Entscheidung des Parlaments herbeiführen kann. Insbesondere existiert keine dem Art. 35 VerfGG entsprechende Regelung, wonach die Region eine Entscheidung des ihrer Ansicht nach zuständigen Parlaments erzwingen könnte. Das Fehlen einer derartigen Bestimmung läßt sich aber damit erklären, daß das Verfassungsgericht nach Art. 127

286) Art. 28 VerfGG lautet: "Il controllo di legittimità delle Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento".

287) Im St.Si. ist eine parlamentarische Kontrolle regionaler Gesetze nicht vorgesehen. Aus diesem Grunde bleibt die Rechtsprechung der A.C. unberücksichtigt. Beispiele von Ermessensentscheidungen dieses Gerichts finden sich u.a. in folgenden Urteilen: A.C. 18.3.1950-25.10.1950 Nr. 17 (DAC. I, S. 283 ff., 285 f.); A.C. 5.4.1950 - 11.1.1951 Nr. 18 (DAC. I, S. 303 ff., 307 ff.); A.C. 24.4.1951-7.12.1951 Nr. 41 (DAC. II, S. 701 ff., 704). In der letzten Entscheidung findet sich die Formulierung: "è per sua natura di portata nazionale ... pur senza invadere il campo riservato alla valutazione politica dell'Assemblea regionale". Seit 1956 hat die Corte costituzionale die Funktionen der Alta Corte per la Regione siciliana übernommen.

Absatz IV der Verfassung die Kompetenz-Kompetenz hinsichtlich der zwei staatlichen Organe besitzt ("in caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza"). Falls das Gericht das Vorliegen einer Ermessensfrage bejaht, hat es die Angelegenheit an das Parlament zu überweisen. Auch dies ist bis 1966 niemals geschehen. Soweit ersichtlich, ist kein Fall bekannt, in dem das Parlament die Meinung vertrat, daß nicht dem Verfassungsgericht, sondern dem Parlament die Entscheidung über eine aufgetauchte Frage zukommt.

Da die Verfassung aber offensichtlich von der Zweiteilung Rechtsverstöße - Interessenverstöße ausgeht, ist zu untersuchen, auf welche Weise das Gericht in den zehn Jahren seiner Tätigkeit alle Entscheidungen selbst treffen konnte und weshalb das Parlament bis heute von jeder Beteiligung bei der Überprüfung regionaler Gesetze ausgeschlossen wurde.

Das Verfassungsgericht ist mit herrschender Lehre ²⁸⁸⁾ nach Art. 127 Verf. zur Entscheidung derjenigen Fragen berufen, die sich auf Rechtsfragen zurückführen lassen; falls eine derartige "Zurückführung auf Rechtsfragen" nicht möglich ist, handelt es sich um eine Frage des Interessenverstoßes ²⁸⁹⁾, für die das Parlament zuständig ist. Diese Trennung ist also nicht so aufzufassen, daß für alle Fragen staatlichen Interesses die parlamentarische Zustän-

288) Pierandrei, Corte costituzionale, S. 906; Mortati, G.C. 1956, S. 1001 ff., 1004 "la loro identificazione e possibile con riferimento a testi di legge"; Cereti, Crosa II, S. 493: "la legittimità costituzionale delle leggi dal punto di vista giuridico con esclusione di qualsiasi sindacato di merito", und S. 507; Giannini, G.C. 1956, S. 902 ff., 904; ebenso: Virga, La Regione, S. 108; Gasparri, Autonomia sarda, S. 38; Miele, Commentario, S. 287 ff. Ähnlich auch C.c. 1961 Nr. 1, G.C. 1961, S. 3 ff., 24, in der eine Stellungnahme zu bestimmten Fragen abgelehnt wird: "dato che in nessun modo essa può essere dedotta dalle norme costituzionali".

289) Nach Mortati "effettuabili solo con apprezzamenti di opportunità".

digkeit gegeben ist. Da nämlich alle Einschränkungen regionaler Gesetzgebungsbefugnisse staatlichen Interessen im weiteren Sinne dienen ²⁹⁰⁾, stellt jeder Verstoß gegen eine derartige Bindung indirekt auch eine Verletzung staatlicher Interessen dar. Aber nur diejenigen Interessenverstöße, die sich nicht auf Rechtsfragen zurückführen lassen, unterstehen der parlamentarischen Prüfungszuständigkeit. Das Verfassungsgericht hat unabhängig von seiner Zuständigkeit im Rahmen des Art. 127 Verf. mehrmals ²⁹¹⁾ darauf hingewiesen, daß es nur zur Entscheidung von Rechtsfragen zuständig ist, und die Überprüfung der Zweckmäßigkeit eines Gesetzes abgelehnt ²⁹²⁾. Das Gericht geht zu Recht davon aus, daß lediglich das Parlament das gesetzgeberische Ermessen ausüben kann. Im folgenden werden die Entscheidungen des Gerichts nach Art. 127 Verf. und diejenigen "conflitti di attribuzione" sowie diejenigen Rekurse gegen staatliche Gesetze behandelt, bei denen das "Interesse"

290) In diesem Sinne die Lehre (vgl. Mortati, *Crosa II*, S. 1277 ff.) und die Rspr. der Corte costituzionale (C.c. 1963 Nr. 12, G.C. 1963, S. 88 ff., 100 f. bzgl. Art. 120 Verf. und C.c. 1964 Nr. 4, G.C. 1964, S. 33 ff., 43). In der zuletzt angeführten Entscheidung werden die verschiedenen Beschränkungen regionaler Gesetzgebung auf Art. 5 Verf. ("unità dello Stato") zurückgeführt.

291) C.c. 1957 Nr. 3, G.C. 1957, S. 11 ff., 21; C.c. 1957 Nr. 129, G.C. 1957, S. 1229 ff., 1242; C.c. 1958 Nr. 42, G.C. 1958, S. 540 ff., 545, 547; C.c. 1960 Nr. 5, G.C. 1960, S. 64 ff., 71: "potere discrezionale del Parlamento"; C.c. 1964 Nr. 14, G.C. 1964, S. 129 ff., 159: "inammissibile ingerenza nella sfera di discrezionalità politica spettante all'organo legislativo". Bzgl. der Lehre vgl. Pierandrei, *Corte costituzionale*, S. 906.

292) C.c. 1956 Nr. 20, G.C. 1956, S. 661 ff., 672: "... esula dalla competenza di questa Corte ..."; C.c. 1957 Nr. 3, G.C. 1957, S. 11 ff., 21: "... esorbiterebbe dalle finalità istituzionali di questa Corte"; C.c. 1957 Nr. 61, G.C. 1957, S. 695 ff., 703; C.c. 1962 Nr. 5, G.C. 1962, S. 40 ff., 51; in dieser Entscheidung wird die eigene Zuständigkeit nur für die Fälle bejaht, in denen das Parlament seine Entscheidungen in willkürlicher Weise getroffen hat.

eine Rolle spielt ²⁹³⁾.

Einen Sonderfall verfassungsgerichtlicher Entscheidungen stellen die Zuständigkeitsstreitigkeiten ("conflitti di attribuzione") dar; hierbei handelt es sich unter anderem um die Feststellung, ob der Staat oder die Region für den Erlass einer Verordnung oder eines Verwaltungsaktes zuständig ist ²⁹⁴⁾. Da die Pflicht zur Wahrung staatlicher Interessen nicht nur dem regionalen Gesetzgeber, sondern auch der regionalen Verwaltung obliegt - dies ergibt sich aus Art. 118 Verf. - ist von einer Überprüfung regionaler Akte nicht nur bei Gesetzen sondern auch bei Verordnungen und Verwaltungsakten die Rede. An dieser Stelle wird jedoch lediglich auf den Erlass staatlicher Verwaltungsakte und Verordnungen eingegangen, die von der Region deshalb für rechtswidrig gehalten werden, weil sie selbst diese hätte erlassen müssen. So bestimmte beispielsweise der Staat den Preis der

293) Hierzu sind vor allem die Fälle zu zählen, in denen der staatliche Gesetzgeber auf Gebieten regionaler Zuständigkeit tätig geworden ist. Das Verfassungsgericht stellte in derartigen Fällen fest, daß ein nationales Interesse an einer (einheitlichen) staatlichen Gesetzgebung besteht und bejahte die Verfassungsgemäßheit der staatlichen Gesetze. Vgl. C.c. 1964 Nr. 4, G.C. 1964, S. 33 ff., 42 ff.; C.c. 1964 Nr. 13, G.C. 1964, S. 90 ff., 123; C.c. 1966 Nr. 37.

Das Verfassungsgericht räumt ein, daß auf diese Weise der Umfang regionaler Befugnisse von der einfachen staatlichen Gesetzgebung abhängig ist und fordert deshalb (C.c. 1964 Nr. 4, G.C. 1964, S. 33 ff., 44 f.), daß der Staat soweit wie möglich regionale Stellen beteiligen soll. Es stellt fest, daß diese Zusammenarbeit besonders bei der Ausarbeitung regionaler Wirtschaftspläne erforderlich ist. Da sich die regionale Gesetzgebung vor allem auf die Gebiete Wirtschaft und Verwaltung erstreckt, würden durch den staatlichen Anspruch, allein die Wirtschaftsplanung durchzuführen, regionale Befugnisse sehr stark beschränkt werden (vgl. hierzu die Referate anlässlich des V Convegno di studi regionali, Palermo, Dezember 1966).

294) Art. 134 Verf. lautet: "La corte costituzionale giudica: sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra Regioni". Vgl. Pierandrei, Corte costituzionale, S. 875; Berutti, Nsso. digesto ital. S. 46ff., 48 (Artikel "conflitto"); Lucifredi, EdD. IV, S. 284 ff., 300 (Artikel "conflitto di attribuzione").

in Südtirol erzeugten elektrischen Energie mittels Verwaltungsaktes; hiergegen wandte sich die betroffene Region in einem Verfahren nach Art. 134 Verf. ("conflitto di attribuzione") ²⁹⁵⁾. Falls sie hierüber eine gesetzliche Regelung getroffen hätte, wäre die Überprüfung von Verfassungsgericht und Parlament vorgenommen worden. Im Gegensatz hierzu ist bei der Überprüfung von Verwaltungsakten und Verordnungen innerhalb eines Zuständigkeitsstreites ²⁹⁶⁾ eine dem Art. 127 IV Verf. entsprechende Beteiligung des Parlaments ausgeschlossen. Die bei der Überprüfung von regionalen Gesetzen bestehende Zweiteilung Parlament - Verfassungsgericht fehlt ²⁹⁷⁾. Aus diesem Grunde hat das Verfassungsgericht bei Zuständigkeitsstreitigkeiten Feststellungen über das Vorliegen staatlicher Interessen bzw. über den Verstoß gegen diese Interessen treffen müssen, ohne daß eine Verweigerung der Entscheidung möglich gewesen wäre. Eine parlamentarische Zuständigkeit ist wegen des Ausnahmecharakters von Art. 127 Verf. ausgeschlossen, so daß die Aufgaben des Parlaments in diesen Fällen vom Verfassungsgericht wahrgenommen werden ²⁹⁸⁾.

Da alle Beschränkungen regionaler Befugnisse letzten Endes auch staatlichen Interessen (Rechtseinheit, Aufrechterhaltung der allgemeinen Sicherheit und Ordnung, Sicherstellung der nationalen Verteidigung, Vermeidung von Fällen völkerrechtlicher Verantwortung) dienen, sind diejenigen Entscheidungen, die sich auf eine Bestimmung

295) C.c. 1962 Nr. 46, G.C. 1962, S. 579 ff.

296) Art. 134 Verf. i.V. Art. 2 L.cost. 1948 Nr. 1 und Art. 37 ff. VerfGG.

297) Vgl. hierzu Abbamonte, Rass.dir.pubbl. 1962, II, S. 427 ff., besonders S. 430.

298) So Abbamonte, Rass.dir.pubbl. 1962, II, S. 431 und 433.

der Verfassung ²⁹⁹⁾ gründen und die Bedeutung für das nationale Interesse hervorheben, keine "politischen" i.S. v. Art. 127 Verf., sondern Rechtsentscheidungen, da die regionale Gesetzgebung an der Verfassung gemessen wird, an die sie gebunden ist.

Falls sich das Gericht auf die Verletzung der allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung ³⁰⁰⁾ bezieht, weist es ebenfalls nur auf die schon bestehenden Bindungen an diese Grundsätze hin, und die Feststellung, daß nationale Interessen verletzt werden, ist überflüssig ³⁰¹⁾.

Wie auf S.120 ausgeführt wurde, dienen die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung der Wahrung staatlicher Interessen. Es ist aber umgekehrt nicht möglich, alle Fälle staatlichen Interesses unter die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung zu subsummieren ³⁰²⁾.

299) Die Verletzung staatlicher Interessen wird in folgenden Entscheidungen verneint: C.c. 1956 Nr. 4, G.C. 1956, S. 575 ff.; C.c. 1957 Nr. 5, G.C. 1957, S. 33 ff., S. 35 ff.; C.c. 1957 Nr. 40, G.C. 1957, S. 507 ff., 509 ff.; C.c. 1963 Nr. 12, G.C. 1963, S. 88 ff., 100 (mit Hinweis auf Art. 41 und 100 Verf.). Dagegen wird in C.c. 1962 Nr. 37, G.C. 1962, S. 296 ff., 299, die Verletzung staatlicher Interessen unter Hinweis auf Art. 5 und 52 Verf. bejaht.

300) In diesem Sinne: C.c. 1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 586 ff., 596 (falls die regionale Gesetzgebung mit den Grundsätzen der Rechtsordnung übereinstimmt, ist nach dieser Entscheidung ein Verstoß gegen die staatlichen Interessen ausgeschlossen); C.c. 1958 Nr. 76, G.C. 1958, S. 965, 972 (da die Interessen des Staates in den "principi" verkörpert sind und kein Widerspruch desselben mit der regionalen Gesetzgebung ersichtlich ist, ist eine parlamentarische Entscheidung ausgeschlossen); ebenso C.c. 1962 Nr. 46, G.C. 1962, S. 579 ff., 588 (das Bestehen unabweislicher Forderungen der staatlichen Energiepolitik wird aus einer Reihe staatlicher einschlägiger Gesetze gefolgert). Ebenso C.c. 1960 Nr. 14, G.C. 1960, S. 134 ff., 145 und C.c. 1966 Nr. 37.

301) Eine Gleichstellung der staatlichen Interessen mit den "orientamenti del nostro ordinamento" (so C.c. 1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 586 ff., 595) ist daher meines Erachtens nicht möglich.

302) So schon Miele, Commentario, S. 305.

Soweit mit DPR. zulässigerweise (vgl. S.140) Fälle nationalen Interesses definiert werden, stellt die "Interessenfeststellung" des Verfassungsgerichts lediglich eine Überprüfung des regionalen Gesetzes daraufhin dar, ob es gegen diese DPR. verstößt. Auch in diesem Falle handelt es sich somit um eine reine Rechtsfrage, und das Verfassungsgericht wird zu Recht tätig. Die Überprüfung der Zweckmäßigkeit eines DPR. dagegen wird vom Verfassungsgericht daher auch zu Recht abgelehnt 303).

In den Fällen, in denen das Gericht auf den Umfang einer Materie besonders eingeht, wird deklaratorisch festgestellt, daß diejenigen Materien, die schon von der Verfassungsgebenden Versammlung für die (ausschließliche) staatliche Gesetzgebung bestimmt worden sind, auch der staatlichen Gesetzgebung vorzubehalten sind. Selbst wenn die unter Umständen sehr schwierigen Abgrenzungen einzelner Materien vom Verfassungsgericht vorgenommen werden und eine unmittelbare Bezugnahme auf verfassungsrechtliche Bestimmungen bei dieser Abgrenzung nicht möglich ist, so handelt es sich doch auch hier stets um Rechtsfragen, und eine parlamentarische Zuständigkeit ist abzulehnen.

Falls die Region zu staatlichen (Rahmen)-Gesetzen Ausführungsgesetze erlassen kann, sind diese vom Verfassungsgericht daraufhin überprüfbar, ob staatliche Bestimmungen zulässigerweise erweitert oder unzulässigerweise abgeändert worden sind. Wenn das Gericht einen Widerspruch zu staatlichen Bestimmungen und somit einen Verstoß gegen staatliche Interessen feststellt, handelt es sich hier um eine (unnötige) Schlußfolgerung, da ein Verstoß gegen Rahmengesetze oder allgemeine Grundsätze der Rechtsordnung für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit ausreicht.

303)C.c. 1956 Nr. 20, G.C. 1956, S. 661 ff., 671.

Neben diesen Entscheidungen finden sich aber auch Urteile, in denen direkt, d.h. ohne Bezugnahme auf Rechtsnormen zum Vorliegen staatlicher Interessen Stellung genommen wird. Obwohl das Verfassungsgericht mehrmals eine Entscheidung in derartigen Fällen abgelehnt hat ³⁰⁴⁾, wurde an anderer Stelle das Vorliegen staatlicher Interessen ausdrücklich bejaht ³⁰⁵⁾. Bei der Untersuchung

304) C.c. 1958 Nr. 54, G.C. 1958, S. 612 ff., 623; C.c. 1961 Nr. 1, G.C. 1961, S. 3 ff., 24: "si invaderebbe la sfera del merito, sottratta al giudice della Corte". Vgl. auch oben FN. 291.

305) C.c. 1958 Nr. 58, G.C. 1958, S. 875 ff., 881 f. In dieser Entscheidung wird ein regionales Gesetz "in via principale" überprüft; das Verfassungsgericht stellt hierzu fest: "Difatti la funzione creditizia è di interesse pubblico, soprattutto perchè la circolazione creditizia influisce direttamente sulla stabilità del potere d'acquisto della moneta. Ma poichè il mercato monetario è nazionale e non regionale, ovviamente non possono spettare alla Regione decisivi poteri". (Es handelte sich um die Errichtung von Kreditanstalten). C.c. 1960 Nr. 32, G.C. 1960, S. 537 ff., 562 (Überprüfung eines staatlichen Gesetzes); C.c. 1961 Nr. 20, G.C. 1961, S. 128 ff., 136 f. Das Verfassungsgericht führt aus, daß die Koordinierung der staatlichen und der regionalen Gesetzgebung in einer bestimmten Frage unbedingt notwendig ist.

C.c. 1964 Nr. 4, G.C. 1964, S. 33 ff., 42 ff. In dieser Entscheidung wird die Zulässigkeit staatlicher Gesetzgebung auf einem Gebiet regionaler Gesetzgebung festgestellt. Das Gericht begründet die Möglichkeit einer derartigen Kompetenzverschiebung mit dem Vorliegen staatlicher Interessen. Bei der Aufstellung staatlicher Wirtschaftspläne, um die es sich in dieser Entscheidung handelt, sind daher die Regionen ausgeschlossen; lediglich bei der Ausführung der Pläne sind regionale Stellen zu beteiligen.

C.c. 1964 Nr. 13, G.C. 1964, S. 90 ff., 123. Hier handelt es sich um den regionalen Rekurs gegen ein staatliches Gesetz, das Elektrizitätswerke verstaatlicht. "Non si può negare al legislatore statale il potere di regolare, con criteri unitari, e come tali vevoli per tutto il territorio, la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica, costituendo il settore elettrico una componente essenziale di tutto lo sviluppo economico del Paese e un strumento al servizio di vitali interessi della collettività". Diese Feststellungen reichen für das Verfassungsgericht aus, um die Verfassungsgemäßheit des staatlichen Gesetzes zu bejahen.

dieser Urteile ist aber stets zu berücksichtigen, ob das Verfassungsgericht staatliche oder regionale Gesetze überprüft hat. Lediglich im Gesetzgebungsverfahren regionaler Gesetze ist bei einer etwaigen Überprüfung von der Zweiteilung Verfassungsgericht - Parlament auszugehen (Art. 127 Verf.). Bei der staatlichen Gesetzgebung hat das Parlament sein Interesse an einer staatlichen Regelung schon durch den Erlass des staatlichen Gesetzes manifestiert, für ein nochmaliges Tätigwerden ist hier kein Grund ersichtlich. In den Fällen, in denen regionale Gesetze Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Verfahrens gewesen sind, hätte das Verfassungsgericht eine Entscheidung ablehnen und die des Parlaments herbeiführen müssen. In den Fällen dagegen, in denen staatliche Gesetze überprüft wurden, waren Ausführungen über das Bestehen staatlicher Interessen überflüssig. In der Entscheidung 1958 Nr. 58 wird festgestellt, daß eine regionale Regelung wegen des Bestehens nationaler Interessen ausgeschlossen ist. Erst nach dieser Feststellung (für die das Parlament zuständig wäre) wird ausgeführt³⁰⁶⁾, daß sich die Verfassungswidrigkeit des regionalen Gesetzes unabhängig hiervon auch aus dem Verstoß gegen staatliche Rahmengesetze ergibt. Entsprechend ist die Argumentation des Gerichtes in der Entscheidung 1964 Nr. 13³⁰⁷⁾. Gegenstand des Verfahrens ist ein regionaler Rekurs gegen ein staatliches Gesetz, das die Verstaatlichung von Elektrizitätswerken zum Inhalt hat. Es wird festgestellt, daß es sich hier um staatliche Interessen handelt, die eine staatliche Gesetzgebung erforderlich machen. Erst im Anschluß hieran wird ausgeführt, daß der regionale Gesetzgeber (was unbestritten ist) an staatliche Reformgesetze gebunden ist³⁰⁸⁾.

306) C.c. 1958 Nr. 58, G.C. 1958, S. 875 ff., 882.

307) C.c. 1964 Nr. 13, G.C. 1964, S. 90 ff.

308) A.a.O., S. 123 ff. Hierzu auch die abl. Anm. von Crisafulli, G.C. 1964, S. 96 ff., 118 ff.

Besonders aus den Entscheidungen 1964 Nr. 4 und Nr. 13³⁰⁹⁾ wird ersichtlich, daß in den Fällen, in denen der staatliche Gesetzgeber regionale Materien regelt, ein hinreichender Schutz regionaler Befugnisse nicht gegeben ist. Falls nämlich das staatliche Parlament selbst entscheidet, ob staatliche Interessen eine einheitliche Regelung erfordern, kann es endgültig die Gesetzgebungszuständigkeit Staat - Region bestimmen. Die in der Verfassung vorgesehene Materieaufteilung und das Recht des Parlaments, regionale Gesetze bei einem Verstoß gegen staatliche Interessen am Inkrafttreten zu hindern, werden durch diese Rechtsprechung im Ergebnis mißachtet. Auf den Gebieten, auf denen der staatliche Gesetzgeber tätig geworden ist, wird nämlich eine regionale Regelung, auch wenn sie die staatlichen Interessen wahren würde, ausgeschlossen. Der regionale Gesetzgeber hat aber staatliche Interessen zu wahren. Ein Tätigwerden auf diesen Gebieten ist ihm von der Verfassung nicht verwehrt. Diese Rechtsprechung führt dazu, daß ebenso wie beim Erlass der DPR³¹⁰⁾ eine vorherige Bestimmung nationaler Interessen durch das Parlament anstelle einer Interessenabwägung an Hand des regionalen Gesetzesentwurfes vorgenommen wird.

309)Vgl. oben FN. 305.

310)Vgl. oben S. 142 ff.

K A P I T E L Y.

DAS RANGVERHÄLTNIS ZWISCHEN DEN EINFACHEN STAAT- LICHEN GESETZEN UND DEN REGIONALEN GESETZEN

I. Allgemeines - Möglichkeiten zur Lösung von Normkonflikten

Da gegenwärtig zum ersten Mal in der italienischen Verfassungsgeschichte Gebietskörperschaften Gesetze erlassen können, ist zu untersuchen, in welchem Rangverhältnis die von den Regionen erlassenen Gesetze zu der staatlichen Gesetzgebung stehen ¹⁾. Hierbei handelt es sich um ein Problem, das in der Literatur äußerst eingehend erörtert wurde ²⁾, da eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelung - im Gegensatz zu den meisten bundesstaatlichen Verfassungen (z.B. Art. 31 GG) fehlt ³⁾. Eine Lösung der Rangfrage ist insofern erforderlich, als für Bedeutung und Einfluß regionaler Gesetzgebung neben dem Umfang der einzelnen Materien und den verschiedenen Kontrollen regionaler Gesetzgebung auch die formelle Stellung der regionalen Gesetze zu den staatlichen Gesetzen entscheidend ist ⁴⁾. Wegen des bisherigen Fehlens

- 1) Bisher reichten die Bestimmungen der Art. 5-7 disp. sulla legge in generale (R.D. v. 16.3.1942 Nr. 242) aus; mit Inkrafttreten der neuen Verfassung wird diese Rangregelung unvollständig (da regionale Gesetze nicht enthalten sind) und in Teilen überflüssig (da korporative Normen nicht mehr erlassen werden).
- 2) Vgl. u.a. Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 262 ff.; Paladin, Potestà, passim und S. 246-275; Mazziotti, Studi, passim und S. 51-92; Palazzoli, S. 55 ff.
- 3) Maunz, Staatsrecht, S. 175; Esposito, La validità delle leggi, S. 258; von einem Teil der Lehre wird dieser Satz auch für die italien. Rechtsordnung herangezogen, so z.B. Mazziotti, Studi, S. 9, 62. Auch das Kassationsgericht vertrat diesen Standpunkt (Corte Cass. Sez. Un. 6.9.1952 Nr. 2855, Foro it. 1952, I, Sp. 1170).
- 4) Mazziotti, Studi, S. 20 "efficacia formale delle leggi regionali rispetto alle leggi dello Stato"; für Crisafulli, III Convegno, S. 105 f., ist der Unterschied, der sich aus der Annahme der Gleich- oder Vorrangigkeit ergibt, im Einzelfall nicht besonders groß.

der Statute für die einfachen Regionen (vgl. Art. 123 Verf.)⁵⁾ und des (unbestrittenen) Verfassungsranges der fünf Sonderstatute beschränken sich die folgenden Ausführungen auf das Verhältnis der einfachen staatlichen Gesetze zu den regionalen Gesetzen⁶⁾.

Falls innerhalb einer⁷⁾ Rechtsordnung zwei Arten von Gesetzgebungsorganen (nämlich das staatliche Parlament und die bis jetzt gebildeten fünf Regionalräte (Consigli regionali)) bestehen und gesetzgebende Gewalt ausüben, muß eine Rangordnung ("grado di forza di produzione normativa") aufgestellt werden⁸⁾. Hierbei sind grundsätzlich - einschließlich der sogenannten bundesstaatlichen Regelungen - folgende drei Möglichkeiten denkbar:

5) Vgl. hierzu Mortati, Istituzioni, S. 773.

6) Bezüglich regionaler Verordnungen vgl. Mortati, S. 799 ff.

7) Die Tatsache, daß staatliche und regionale Gesetze ein und derselben Rechtsordnung angehören, ist aus Art. 5 Verf. zu folgern und nahezu unbestritten (a.A. A.C. 19.7.1948-10.9.1948 Nr. 4 (DAC. I, S. 39 ff., 41)). Eine Folge hiervon ist die Unnötigkeit (Corte Cass. Sez. Un. 16.2.1952 Nr. 416, Foro it. 1952, I, Sp. 720; Corte Cass. 8.8.1951 Nr. 2463, Foro it. 1952, I, Sp. 332 ff.; Mortati, Istituzioni, S. 781; Guarino, Applicazione, Sp. 721) bzw. Verfassungswidrigkeit (A.C. 3.3.1951-26.1.1952 Nr. 35 (DAC. I, S. 574 ff., 577); A.C. 29.3.1952-28.5.1952 Nr. 54 (DAC. II, S. 892 ff., 895); C.c. 1957 Nr. 6, G.C. 1957, S. 39; Martines, Rtrdp. 1954, S. 186 ff.) regionaler Rezeptionsgesetze. Die Verfassungsgemäßheit regionaler Rezeptionsgesetze wird von Virga, La Regione, S. 75, vertreten. Zum Problemkreis vgl. Musacchia, Rtrdp. 1956, S. 683 ff.; Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 263 ff.; Giovenco, Ordinamento, S. 59.

8) Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 804 ff. weist darauf hin, daß eine Vielzahl von Rechtsetzungsorganen oder Rechtsetzungsarten notwendig zu einer Kompetenz- und Materieverteilung führt.

- a) Der Vorrang einer Normengruppe ⁹⁾ ;
- b) Die Gleichrangigkeit beider Normengruppen; dieser Auffassung schließt sich die wohl h.L. an. Hiernach sind die beiden Gesetzgebungsbereiche vollständig gegeneinander abzugrenzen ¹⁰⁾. Grenzfälle und nicht geregelte Bereiche sind mittels Interpretation zu lösen ¹¹⁾. Diese Ansicht wird besonders von Galeotti vertreten ¹²⁾;
- c) Beide Gesetzgeber sind für die nämliche Materie zuständig. Mittels des Satzes "lex posterior derogat legi priori" wird im Falle eines Normenkonfliktes die anzuwendende Bestimmung gefunden.

Die Lösung c) ist deshalb auszuschließen, da durch sie die Rechtssicherheit ebenso wenig wie die regionale Autonomie gewährleistet werden können ¹³⁾. Es bleibt somit zu untersuchen, ob in Italien die staatlichen Gesetze den regionalen Gesetzen gleichgeordnet ¹⁴⁾ oder

-
- 9) Vgl. Art. 31 GG; Art. VI, 2. Abschn. der Verf. der Vereinigten Staaten; Art. 109 der Verf. Australiens (1900) und Art. 20 der Verf. der UdSSR.
 - 10) Pierandrei, Corte costituzionale, S. 917, spricht in diesem Fall von "posizione di reciproca parità - separazione", ohne aber diese Lösung für Italien zu vertreten.
 - 11) Zanobini, Gerarchia, S. 47 ff.
 - 12) Galeotti, Osservazioni, S. 36 ff.; De Fina, Autonomia legislativa, S. 210, 213; Virga, La Regione, S. 34; Ruffini, Natura, S. 23.
 - 13) Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 268; ders., III Convegno S. 86.
 - 14) Sica, Contributo, S. 90, 105 und 130; Balladore Pallieri, Diritto costituzionale, S. 310 ("valore formale del tutto analogo"); Virga, Diritto costituzionale (1961), S. 420; ders., La Regione, S. 34, 82 ff. m.w.N. in FN.3 auf S. 34; Galeotti, Osservazioni, S. 115; Bertoldi, S. 12, 58; La Barbera, Lineamenti, S. 186 f.; ders., Commento, S. 83 ff.; Pugliatti, EdD I, S. 154; Cesareo, Autonomia, S. 129 f.; Ruffini, Natura, S. 23; Belli, S. 456; Mohrhoff, S. 5, 25 ff. (mit Einschränkungen); Martines, Rtrdp. 1954, S. 36; Monaco, S. 113 f.; Benvenuti, II Convegno, S. 494; Pototschnig, I Convegno, S. 192; de Lanversin, S. 168 f.; Corrias, I Convegno, S. 37; Musacchia, Rtrdp. 1956, S. 722; Tuccari, S. 488.

übergeordnet ¹⁵⁾ sind. Außerdem ist zu prüfen, ob die drei regionalen Kompetenzarten (competenza esclusiva, competenza concorrente und competenza di attuazione e di integrazione) einen Einfluß auf die Rangordnung ausüben ¹⁶⁾, d. h. ob der Rang der regionalen Gesetze von der jeweiligen Kompetenzart abhängt. Das Verfassungsgericht hat zur Frage des Vor- bzw. Gleichranges staatlicher Gesetze bis jetzt nicht ausdrücklich in dem Umfang Stellung genommen, wie dies auf Grund der Bedeutung einer derartigen Frage zu erwarten gewesen wäre. Lediglich in der Entscheidung 1964 Nr. 66 ¹⁷⁾ (vgl. S. 217) findet sich ein Hinweis auf den Vorrang staatlicher Gesetze.

II. Kriterien, die zur Lösung der Rangfrage herangezogen werden

1. Die in der Verfassung verwandte Terminologie

Die theoretische Unterscheidung von Verfassungsgesetzen (wozu auch die Statute der fünf Sonderregionen zu zählen sind), einfachen staatlichen Gesetzen und Regionalge-

15)Paladin, Potestà, S. 246, 250 ff.; Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 256; ders., Lezioni, S. 367 wegen der Bindung an die allgemeinen Grundsätze: "un elemento di superiorità gerarchica della legge statale"); ders., III Convegno, S. 101 ff.; Mazziotti, Studi, S. 54 ff., 61 f., 197, 206; Giovenco, Ordinamento, S. 60; ders., Rtrdp. 1957, S. 419; Miele, Commentario, S. 289 und 329; Grossa, Diritto costituzionale, S. 529.

16)Vgl. Paladin, Potestà, S. 251 mit FN. 15; Paladin tritt für eine einheitliche Lösung für alle Kompetenzarten ein ("differenti aspetti di un unico fenomeno"); ebenso Galeotti, Osservazioni, Rtrdp. 1957, S. 117 mit FN. 62; a.A. De Fina, Autonomia, S. 234.

17)Vgl. unten FN. 140.

setzen trägt zur Lösung ebenso wenig bei ¹⁸⁾ wie die in der Verfassung und den Statuten hierfür verwandten Bezeichnungen, da die Terminologie äußerst uneinheitlich ist ¹⁹⁾ und da sich eindeutige Anhaltspunkte weder für die eine noch für die andere Lösung finden lassen. Der unterschiedslose Gebrauch von "legge" für Bestimmungen, die einerseits nur vom Parlament, andererseits aber auch von den Regionalräten erlassen werden, rechtfertigt weder die Annahme der Gleichrangigkeit noch die der Vorrangigkeit staatlicher Gesetze ²⁰⁾. Auch die sich entsprechenden Bezeichnungen staatlicher und regionaler Gesetzgebungsorgane sowie die Ähnlichkeit im Gesetzgebungsverfahren lassen keine Folgerungen bezüglich der Rangregelung zu. Die Ansicht Zanobinis ²¹⁾, derzufolge die Wahl des Ausdrucks "legge" lediglich auf

18) Gleicher Ansicht: Bertoldi, S. 59; Paladin, Potestà, S. 248 mit FN. 9; Mohrhoff, S. 26; vgl. hierzu auch Crisafulli, III Convegno, S. 89; für Crisafulli ist die Terminologie lediglich für den Gesetzesvorbehalt (riversa di legge) von Bedeutung; er erachtet grundsätzlich auch ein regionales Gesetz für geeignet, den Gesetzesvorbehalt auszufüllen. Vgl. hierzu näher FN. 24.

19) Neben der grundsätzlichen Fassung "legge regionale" (Art. 121 IV, 123 I Verf.; Art. 12 I St.Si.) finden sich folgende Formulierungen: "norme legislative" (Art. 117 I Verf.; Art. 5 St.TAA.); "norme regionali" (Art. 10 I L. v. 10.2.1953); "leggi della Regione" (Art. 123 I, 134 I Verf.; Art. 2 II L.cost. v. 9.2.1948 Nr. 1); "leggi dell'assemblea regionale" (Art. 25, 28 St.Si.); "leggi" (Art. 133 II Verf.). Ebenso uneinheitlich ist die Terminologie bei der Kompetenzteilung: "potestà di emanare norme legislative" (Art. 4 St.TAA.); "facoltà di emanare norme legislative" (Art. 6 I St.TAA.); "emana norme legislative" (Art. 4 St.Sa.); "potestà legislativa" (Art. 121 II Verf.; Art. 3 St.Sa.); "legislazione" (Art. 15 St.Si.).

Auch die staatlichen Gesetze werden uneinheitlich mit "legge", "legge statale" oder "legge della Repubblica" bezeichnet (Art. 117 letzter Absatz, 118 II, 119 IV, 122, 123 II, 125, 126 IV Verf.).

20) Mazziotti, Studi, S. 53; a.A. La Barbera, Lineamenti, S. 186 f. und (teilweise) Galeotti, Rtrdp. 1957, S. 86.

21) Zanobini, Gerarchia, S. 62; anders jedoch jetzt in Diritto amministrativo (1958), III, S. 184.

politischen Erwägungen beruht und nur die Unterordnung aller regionaler Akte unter die staatlichen Gesetze ausdrückt, überzeugt ebensowenig wie die Meinung Galeottis²²⁾, der die Gleichrangigkeit aus der bewußten Übereinstimmung der Bezeichnungen folgern will. In der Verfassung finden sich nämlich sowohl solche Bestimmungen, in denen das regionale Gesetz nicht eingeschlossen ist²³⁾ als auch solche, die auch das regionale Gesetz umfassen²⁴⁾. Dies wird besonders bei den Gesetzesvorbehalten der Verfassung deutlich. Eingegangen sei hier nur auf die Frage, ob in Fällen eines Gesetzesvorbehaltes (*riserva di legge*) lediglich der staatliche Gesetzgeber oder auch der regionale Gesetzgeber tätig werden kann. Nach der h.L.²⁵⁾ ist eine einheitliche Lösung für alle Fälle der in der Verfassung enthaltenen Gesetzesvorbehalte nicht möglich und die Entscheidung hierüber von Fall zu Fall zu treffen. Unter der Annahme, daß lediglich staatliche Gesetze als Gesetze im Sinne der Verfassung anzusehen sind²⁶⁾, wäre das System der Materieaufteilung von einer Gruppe von Verboten und Einschränkungen überlagert, die eine regionale Gesetzgebung unter gewissen Umständen unmöglich machen würde.²⁷⁾ Auf diese Weise wären beispielsweise regionale Steuergesetze wegen Art. 23 Verf. und eine Gesetzgebung nach den Art. 14 s und 17 f St.Si. wegen Art. 42 III und 37 II Verf. unmöglich. Um dieses von der Verfassung offenbar nicht beabsichtigte Ergebnis zu ver-

22) Galeotti, Osservazioni, Rtrdp. 1957, S. 77, 86 f. ("intenzionale identità del nomen iuris").

23) Z.B. Art. 8 III, 10 II, 13 II, III Verf.; Vgl. Nsso. Digesto ital. IX, S. 632 (voce "legge").

24) Z.B. Art. 3 I und 8 I Verf.; vgl. Nsso. Digesto ital. IX, S. 632 (voce "legge").

25) Mortati, Istituzioni, S. 191; Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 152; Virga, La Regione, S. 107.

26) So z.B. Esposito, G.C. 1957, S. 1123 f.; C.c. 1956 Nr. 4, G.C. 1956, S. 575 ff., 577; C.c. 1957 Nr. 21, G.C. 1957, S. 351 ff., 355.

27) Paladin, Potestà, S. 75.

meiden, wird von der h.L. ²⁸⁾ zu Recht gefordert, daß - sofern nicht besondere Gründe für den Ausschluß regionaler Gesetze sprechen ²⁹⁾ -, auch eine regionale Gesetzgebung möglich ist ³⁰⁾.

Aus diesen Erwägungen bezüglich des Gesetzesvorbehaltes ergibt sich, von welcher geringer Entscheidungskraft die in der Verfassung verwandte Terminologie für die untersuchte Frage ist. Auch in der Entscheidung 1960 Nr. 32 ³¹⁾ hat das Verfassungsgericht festgestellt, daß die in der Verfassung enthaltene Bezeichnung "leggi della Repubblica" auch regionale Gesetze umfassen kann.

2. Der Grundsatz der staatlichen Souveränität

Aus der Ansicht, daß lediglich das parlamentarische Gesetz Ausdruck staatlicher Souveränität (*espressione di sovranità*) ³²⁾ ist, wie es die Rechtsprechung teilweise behauptet ³³⁾, und aus der Tatsache, daß es sich bei den Regionen um abgeleitete Gebietskörperschaften handelt,

-
- 28) Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 272; ders., III Convegno, S. 89; ders., Rtrdp. 1963, S. 550; Tuccari, S. 469 ff.; Paladin, Potestà, S. 156; Mazziotti, Studi, S. 154.
- 29) Z.B. strafrechtliche Bestimmungen (C.c. 1957 Nr. 21, G.C. 1957, S. 351 ff.; 354 f. und st. Rspr. der Corte costituzionale.
- 30) Z.B. Wahlrecht (C.c. 1957 Nr. 105, G.C. 1957, S. 997 ff., 1000) und Enteignung (C.c. 1958 Nr. 49, G.C. 1958, S. 577 ff., 583 f.).
- 31) C.c. 1960 Nr. 32, G.C. 1960, S. 537 ff., 562; ebenso auch schon A.C. 16.3.1951-20.3.1951 Nr. 38 (DAC. II, S. 613 ff., 617).
- 32) So Zanobini, Gerarchia, S. 47 ff. ("la legge formale è l'espressione più elevata della sovranità dello Stato, la manifestazione della sua volontà unitaria e suprema"). A.A. Galeotti, Osservazioni, Rtrdp. 1957, S. 80 mit dem zutreffenden Hinweis auf den Verfassungswandel, demzufolge die Gesetzgebung teilweise den Regionen übertragen worden ist. Ebenso: De Fina, Autonomia, S. 225 m.w.N. in FN. 23; Virga, La Regione, S. 33, 82 ff.
- 33) Dies führt dazu, daß die Regionalgesetze lediglich Verordnungen darstellen. In diesem Sinne die Rechtsprechung des Kassationsgerichts (Corte Cass. Sez. Un. 4.9.1949 Nr. 1658; 8.2.1950 Nr. 331; 27.4.1950 Nr. 1128; 6.9.1952 Nr. 2855 (Foro it. 1952, I, Sp. 1171).

läßt sich eine Rangordnung nicht zwingend folgern. Zanolini³⁴⁾ sagt, daß eine vorherige Ermessens- und Rechtsüberprüfung unvereinbar sei mit der staatlichen Souveränität (*negazione della sovranità*) und der Annahme eines formellen Gesetzes. Dagegen ist aber einzuwenden, daß das umfangreiche Kontrollsystem (vgl. Art. 127 Verf.) und die verschiedenen Gesetzgebungsbeschränkungen den regionalen Gesetzgeber in seinen Möglichkeiten ebenso, oder lediglich mit graduellen Unterschieden, einschränken wie die "starre Verfassung" (*costituzione rigida* im Gegensatz zum Albertinischen Statut) (*costituzione flessibile*) mit ihren formellen und materiellen Bestimmungen³⁵⁾ den einfachen staatlichen Gesetzgeber. Außerdem ist es verfehlt, den Rang einer Norm nach dem Verfahren zu beurteilen, das ihren Erlaß regelt. Bei der Diskussion darüber, ob es sich bei den regionalen Gesetzen um materielle und formelle Gesetze handelt, spielt noch immer die herrschende Auffassung der Lehre aus der Zeit des Albertinischen Statuts eine Rolle, derzufolge nur das staatliche Parlament (und der König nach Art. 3 St.Alb.) Gesetze erlassen konnte. Mit der Verfassung von 1946 hat sich aber diese Rechtslage grundlegend geändert.³⁶⁾

3. Die Unterschiede im Gesetzgebungsverfahren

Das staatliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 70 ff. Verf.) unterscheidet sich von dem der Regionen vor allem durch das Fehlen einer vorherigen Kontrolle ("*controlle preventivo di legittimità e di merito*") nach Art. 127 Verf. (vgl. S.136). Aber auch die staatlichen Gesetze unterliegen einem aufschiebenden Veto des Staatspräsidenten

34) Zanolini, *Gerarchia*, S. 62; ders., *Diritto amministrativo* (1959), III, S. 184 f.

35) Worauf Paladini, *Potestà*, S. 247 und Galeotti, *Osservazioni*, Rtrdp. 1957, S. 80, zu Recht hinweisen.

36) So bes. Tuccari, S. 193, 199 und 489; Vgl. auch Olivieri Sangiacomo, S. 17 ff.; Sallis, *Autonomia regionale e disciplina dei rapporti privati*, S. 3 ff.; Noya, *IV Convegno*, S. 224.

(veto sospensivo nach Art. 74 I Verf.)³⁷⁾ und können vom VerfG wegen eines Verstoßes gegen die Verfassung für verfassungswidrig erklärt werden. Aus der Unterordnung der Region unter den Staat, die sich besonders aus Art. 127 Verf. ergibt, kann nicht der Vorrang staatlicher Gesetze gefolgert werden³⁸⁾. Das vorherige Kontrollverfahren dient dazu, Interessenverstöße und Rechtsmängel schon vor Inkrafttreten der regionalen Bestimmungen zu eliminieren, und Mazziotti³⁹⁾ spricht zu Recht von der Garantiefunktion des Art. 127 Verf.

Guarino⁴⁰⁾ folgert aus dem ähnlichen Gesetzgebungsverfahren (Beschluß durch Consiglio regionale und Promulgation durch den Presidente della Giunta regionale; vgl. Art. 70 ff. Verf. einerseits und Art. 121 Verf., Art. 13 St.Si.; Art. 27, 33 IV, St.Sa.; Art. 26, 34 II St.VdA.; Art. 20, 49 IV St.TAA.; Art. 24, 31 St.FVG. andererseits) die Ranggleichheit.

Dazu ist aber zu sagen, daß erschwerende Voraussetzungen beim Gesetzgebungsverfahren ohne Einfluß auf die Stellung der Norm sind, die diese nach Inkrafttreten innerhalb der staatlichen Rechtsordnung einnimmt⁴¹⁾. Mortati⁴²⁾ spricht von sogenannten "fonti atipiche" (z.B. Ranggleichheit von Normen, deren Gesetzgebungsverfahren unterschiedlich ist).

37) Art. 74 I Verf. lautet: "Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione". Vgl. Galeotti, Osservazioni, Rtrdp. 1957, S. 82 f.; Paladin, Potestà, S. 249.

38) Mazziotti, Studi, S. 57 f.; a.A. Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 286 und C.c. 1964 Nr. 66. Vgl. unten FN 140.

39) Mazziotti, Studi, S. 57.

40) Guarino, Illegittimità, Sp. 1501 f.; Martines, Questioni, S. 236; Galeotti, Rtrdp. 1957, S. 78; Balladore Pallieri, Diritto costituzionale, S. 310; a.A. Bertoldi, S. 57 f.

41) Ebenso Paladin, Potestà, S. 250; Crisafulli, III Convegno, S. 89; Mazziotti, Studi, S. 135.

42) Mortati, Istituzioni, S. 183. Ebenso La Pergola, Costituzione e adattamento, S. 275.

Man muß hierbei einerseits zwischen dem Gesetzgebungsverfahren und andererseits zwischen der efficacia attiva (Fähigkeit, andere Bestimmungen aufzuheben) und efficacia passiva (Fähigkeit einer Bestimmung, von nachfolgenden Rechtssätzen unberührt zu bleiben) unterscheiden; forza und valore di leggi sind für jede Norm besonders zu prüfen ⁴³⁾. Als Beispiel hierzu sei auf Art. 89 St.TAA verwiesen, wonach zur Änderung bestimmter Artikel des Statutes ein vereinfachtes Verfahren (einfaches staatliches Gesetz) ausreicht; diese Vereinfachung im Gesetzgebungsverfahren (ähnlich die Regelung in Art. 54 IV und V St.Sa.) ändert aber nichts am Rang der neu erlassenen Bestimmung. Crisafulli ⁴⁴⁾ stellt fest, daß nicht der Gesetzgebungsvorgang als solcher, sondern das erlassene Gesetz entscheidend ist und daß diese zwei Aspekte stets getrennt zu betrachten sind. Die vorherige Kontrolle regionaler Gesetzgebung schränkt zwar unter Umständen die faktischen Möglichkeiten des Regionalgesetzgebers ein, beeinflußt aber nicht den Rang des regionalen Gesetzes. Dies gilt auch bei der sehr weitgehenden Interessenkontrolle durch das Parlament, da erschwerende Voraussetzungen - gleich welcher Art (Rechts- oder Ermessensschränken) - keinen Einfluß auf den Rang der bereits erlassenen Norm ausüben können ⁴⁵⁾.

4..Der Einfluß der Kompetenzarten auf die Rangregelung

Auf Grund der (nicht ganz einheitlichen) Terminologie

43)Mazziotti, Studi, S. 54; im Ergebnis ebenso Mohrhoff, S. 33; a.A. Galeotti, Osservazioni, Rtrdp. 1957, S. 84.

44)Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 271.

45)Vgl. Nachweise oben FN. 41.

in Verfassung und Statuten einerseits und in der Lehre ⁴⁶⁾ und den Gerichtsentscheidungen ⁴⁷⁾ andererseits unterscheidet man drei Arten ⁴⁸⁾ von Kompetenzen. Lediglich den Sonderregionen wurden alle drei Kompetenzarten eingeräumt ⁴⁹⁾; die einfachen Regionen besitzen zwei Kompetenzarten (competenza ripartita (concorrente) und competenzaza di integrazione e di attuazione). Somit sind folgende Kompetenzen zu unterscheiden ⁵⁰⁾ :

- a) die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit (competenza esclusiva, assoluta, oder piena) ⁵¹⁾;
- b) Rahmengesetzgebung (competenza concorrente ⁵²⁾, competenzaza ripartita oder competenzaza sussidiaria (competenza complementare)) ⁵³⁾.

46) Vgl. hierzu die Zusammenstellung bei Mazziotti, Studi, S. 62 f. Hieraus ergibt sich die Uneinheitlichkeit und Widersprüchlichkeit der verwandten Terminologie. So ist z.B. für Virga (La Regione, S. 70 ff.) die competenzaza piena mit der competenzaza esclusiva identisch; Balladore Pallieri (Diritto costituzionale, S. 301) hingegen stellt Unterschiede fest. Miele, Commentario, S. 225 ff., zählt zwei; Paladin, Potestà, S. 179, vier Kompetenzarten auf. Zur sog. competenzaza frazionaria vgl. Virga, La Regione, S. 90, und zu Art. 117 Verf. Galeotti, Osservazioni, Rtrdp. 1957, S. 97. Zum Ganzen vgl. auch Carullo, S. 399.

47) Vgl. hierzu Mazziotti, Studi, S. 63 mit FN. 27.

48) So z.B. C.c. 1957 Nr. 9, G.C. 1957, S. 670 ff.; 674 f.; Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 89 ff.; Giovenco, Ordinamento, S. 58.

49) Competenza esclusiva in: Art. 14 St.Si.; Art. 3 St.Sa.; Art. 2 St.VdA.; Art. 4 St.TAA.; Art. 4 St.FVG. Vgl. näher: Bertoldi, S. 68 f.

50) Wobei die Befugnisse Siziliens auf dem Gebiet des Steuerrechts (competenza tributaria) Art. 36 f. St.Si. unberücksichtigt bleiben. Ähnliche Bestimmungen in Art. 10 St.Sa.; Art. 63 ff. St.TAA.; Art. 52 St.FVG.

51) Vgl. oben FN. 49; die Bezeichnung "competenza esclusiva" ist wegen der hier zu beachtenden Bindungen ("principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, obblighi internazionali, senza pregiudizio delle riforme agrarie") irreführend. So auch Mazziotti, Studi, S. 67 f. Zur Rspr. vgl. C.c. 1956 Nr. 6, G.C. 1956, S. 586 ff.; C.c. 1957 Nr. 23, G.C. 1957, S. 364 ff.

52) Nach der deutschen Terminologie handelt es sich um eine Rahmengesetzgebung.

53) Art. 117 Verf.; Art. 17 St.Si.; Art. 4 St.Sa.; Art. 3 St.VdA.; Art. 5 St.TAA.; Art. 5 St.FVG.

- c) Ausführungsgesetzgebung (competenza di integrazione e di attuazione (competenza secondaria und competenza integrativa))⁵⁴⁾.

Zwischen den drei Kompetenzarten bzw. den nach ihnen erlassenen Regionalgesetzen bestehen keine qualitativen Unterschiede. Die Gesetzgebung unterscheidet sich lediglich durch den Umfang der Bindungen, denen sie unterworfen sind, weshalb die verschiedenen Beschränkungen jeweils gesondert behandelt wurden und auf die dazugehörige Kompetenzart verwiesen wurde. Mazziotti⁵⁵⁾ ist der Ansicht, daß alle Arten regionaler Gesetzgebung Fälle konkurrierender Gesetzgebung darstellen, da es stets im Ermessen des Staates liegt, neue Grundsätze der Rechtsordnung aufzustellen, völkerrechtliche Verträge abzuschließen und Rahmengesetze für bestimmte Materien zu erlassen. Mazziotti ist zuzustimmen, daß der Staat diese Möglichkeiten besitzt, wenn er auch hierbei stets gewissen Einschränkungen unterworfen ist: Bei der Aufstellung allgemeiner Grundsätze der Rechtsordnung muß es sich tatsächlich um grundlegende Prinzipien handeln, die Ausführungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen setzen völkerrechtliche Verträge voraus, und die Rahmengesetze dürfen keine Detailregelung enthalten.

54) Art. 117, letzter Abs. Verf.; Art. 5 St.Sa.; Art. 6 St.TAA.

Die hiernach erlassenen Normen haben Gesetzesrang (C.c. 1958 Nr. 54, G.C. 1958, S. 612 ff., 620 ff.). Diese Bestimmungen unterscheiden sich untereinander dadurch, daß die Ausübung der regionalen Gesetzgebung teils vom Willen des staatlichen Gesetzgebers (Art. 117 letzter Abs.) und teils von dem des regionalen Gesetzgebers (Art. 5 St.Sa., Art. 6 St.TAA.) abhängt. Bei der ersten Gruppe liegt ein Fall der (widerrufbaren) Delegation vor, die den Regionalrat zum Tätigwerden ermächtigt, bei der zweiten ist es ins Ermessen des Regionalrates gestellt, ob er tätig wird (näher hierzu Mortati, Istituzioni, S. 796). Art. 5 d St.Sa. ist Ausdruck eines allg. Grundsatzes (Mortati, Istituzioni, S. 795).

55) Mazziotti, Studi, S. 67 f. Ebenso: De Fina, Autonomia, S. 214 "non limiti qualitativamente ma quantitativamente diversi"; Mortati, Istituzioni, S. 778 (für die sog. ausschließliche Gesetzgebung und Art. 117 Verf.).

Wie auf S.195 gezeigt, gelten die staatlichen Gesetze ohne jede Rezeption seitens der Region automatisch im gesamten Staatsgebiet und sind solange anzuwenden, als der regionale Gesetzgeber zulässigerweise nicht tätig geworden ist. Hieraus ergibt sich, daß es nicht nur im Falle von c), sondern stets im Ermessen des regionalen Gesetzgebers liegt, ob er tätig wird ⁵⁶⁾. Die Frage, ob der regionale Gesetzgeber lediglich berechtigt oder auch verpflichtet ist, seine Gesetzgebungsbefugnisse auszuüben, ist aber solange ohne Bedeutung, als die einfachen Regionen nicht errichtet worden sind, und somit stets und für alle Rechtsgebiete eine staatliche Regelung besteht.

Die unterschiedlichen Bindungen, denen die regionale Gesetzgebung unterworfen ist, bewirken nur, daß die Region in ihrer Tätigkeit mehr oder weniger eingeschränkt ist, haben aber keinen Einfluß auf den Rang der bereits erlassenen Norm ⁵⁷⁾. Wie auf S.201 ausgeführt wird, ist bei der Rahmengesetzgebung (z.B. nach Art. 117 Verf.) der lokale Gesetzgeber an die staatliche Rahmengesetzgebung ("legge cornice dello Stato") gebunden. Diese Bindung beruht aber auf der Verfassung (Art. 117 Verf.) und nicht auf dem Vorrang staatlicher Gesetze. Auf Grund der Verfassung ist der Teil der Materie, der nicht zum Rahmen der Grundsatzgesetzgebung gehört, der ausschließlichen regionalen Gesetzgebungszuständigkeit zugeteilt ⁵⁸⁾. Als Ergebnis kann festgestellt werden, daß alle regionalen Gesetze untereinander gleichrangig sind.

56) A.A. De Fina, *Autonomia*, S. 212 f., der im Falle der Gesetzgebung nach Art. 14 St.Si. eine verfassungsrechtliche Verpflichtung (dovere) der Region zum Tätigwerden annimmt und lediglich im Falle des Art. 17 St.Si. ("può") eine Befugnis (potere) bejaht.

57) In diesem Sinne schon Virga, *La Regione*, S. 34; ebenso die entsprechende Rechtslage in der Bundesrepublik.

58) Ebenso Mortati, *Istituzioni*, S. 778 "... dato l'ambito di esclusività ..., sia pure limitato dalla corrispondente esclusività attribuita allo Stato per la predeterminazione dei principi".

5. Das regionale Gesetz als Verordnung

Bei der Untersuchung der Rangfragen ist noch auf einen anderen Gesichtspunkt hinzuweisen, der mit dem eben behandelten in Zusammenhang steht : Aus der Vielzahl der Beschränkungen, denen der regionale Gesetzgeber unterworfen ist, und aus der Tatsache, daß es sich bei den Regionen um abgeleitete Gebietskörperschaften handelt ("Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica dello Stato italiano", Art. 1 I St.Si.), ist gefolgert worden, daß es sich bei den regionalen Normen eigentlich um Verordnungen (regolamenti) handelt, die schon aus diesem Grunde den staatlichen Gesetzen untergeordnet sind ⁵⁹⁾. Diese Frage ist besonders bei der regionalen Normsetzung nach Art. 117, letzter Absatz, gestellt worden ⁶⁰⁾. Der Kassationsgerichtshof stellte 1952 fest, daß es sich bei allen regionalen Gesetzgebungsbefugnissen um solche der Verordnungsgebung von Gebietskörperschaften handelt ⁶¹⁾ und daß die regionalen Normen aus diesem Grunde den staatlichen Gesetzen untergeordnet sind.

Ebenso wie bei den Ausführungen zum "erschwertten Normsetzungsverfahren" ist aber auch hier davon auszugehen, daß der unter Umständen geringe Umfang der regionalen Materie ebensowenig einen Einfluß auf die Rangordnung auszuüben vermag wie die einzelnen Beschränkungen regionaler

59) In diesem Sinne: Zanobini, Commentario, S. 50; a.A. La Barbera, Limiti (1950), S. 88; Virga, La Regione, S. 35 mit FN. 5; ders., Comitato nazionale, III, S. 422; Balladore Pallieri, S. 302 ff.

60) Der Verordnungscharakter wird besonders von Mortati, Istituzioni, S. 797, vertreten; a.A. Miele, La Regione, S. 310.

61) Corte Cass. Sez. Un. 6.9.1952 Nr. 2855 (Foro it. 1952, I, Sp. 1171) "questa attività legislativa che le Regioni possono esplicare rientra sempre nel concetto, largamente inteso, di quella facoltà regolamentare già riconosciuta dalla legge agli enti autarchici territoriali ..."; ebenso Corte Cass. Sez. Un. 7.10.1954 Nr. 3355 (Giur. compl. Cass. civ. S. 429). Zur Kritik dieser Ansicht vgl. u.a. De Gennaro, Scritti, I, S. 549 ff.

Normsetzung. Virga ⁶²⁾ vergleicht zutreffenderweise die Anpassungsgesetzgebung (*competenza integrativa e di attuazione*, Art. 5 St.Sa.; Art. 3 St.VdA.; Art. 6 St.TAA. und Art. 6 FVG) inhaltlich mit der Befugnis, Verordnungen zu erlassen, stellt aber fest, daß auch diese Normen Gesetzeskraft besitzen.

Die Tatsache, daß inhaltlich und funktionell ein Großteil der Regionalgesetzgebung lediglich der Ergänzung staatlicher Gesetzgebung dient, macht die regionalen Normen noch nicht zu Verordnungen ⁶³⁾. Auch wenn Verordnungen normalerweise ausführenden Charakter aufweisen, ist nicht jede Norm mit Detailcharakter eine Verordnung. Hierfür ist vielmehr die Frage entscheidend, wer die Bestimmungen erläßt ⁶⁴⁾ und nicht, welchen Inhalt sie normalerweise besitzen ⁶⁵⁾. Die den Regionen zwingend vorgeschriebene Beachtung derjenigen Beschränkungen, die in bestimmten staatlichen Gesetzen enthalten sind (z.B. Art. 117 Verf.) erfolgt nicht auf Grund des Vorranges der staatlichen Gesetze, die diese Beschränkungen enthalten, sondern auf Grund der Verfassung. Im übrigen ist auch der staatliche Gesetzgeber auf Grund der Verfassung formellen und materiellen Schranken unterworfen ⁶⁶⁾.

Da die Region nicht auf der gleichen Stufe steht wie die Provinz ⁶⁷⁾, kann ihre Rechtsetzung nicht mit der von

62) Virga, *Comitato nazionale*, III, S. 422.

63) So Ballardore Pallieri, *Diritto costituzionale*, S. 310.

64) Zum Vergleich sei darauf hingewiesen, daß auf Grund von Art. 31 GG Bundesverordnungen Landesgesetzen vorgehen und daß die Art. der Norm (Gesetz oder Verordnung) hierauf ohne Einfluß ist. Außerdem sind Bundesgesetze jeder Kompetenzart unter sich gleichrangig zueinander.

65) So Paladini, *Potestà*, S. 257; notwendig ist lediglich, daß auch die Verordnung einen allgemein verbindlichen Inhalt hat.

66) Worauf schon La Barbera, *Commento*, S. 69, hinweist.

67) Eine Ausnahme hiervon bilden die Provinzen Bozen und Trient, deren Gesetzgebungsbefugnisse sich nicht von denen der Regionen unterscheiden. Diese zwei Provinzen sind der Region Trentino-Tiroler Etschland nicht untergeordnet. Vgl. näher Cesareo, *Autonomia*, S. 5 ff., 18 ff., 87 ff.

Provinzen oder Gemeinden ⁶⁸⁾ gleichgestellt und der Verordnungscharakter regionaler Normen gefolgert wurde. Aus der Verfassung ergibt sich vielmehr, daß Entstehung und Funktion der Region in der Verfassung, und nicht wie bei den anderen Gebietskörperschaften von einfachen staatlichen Gesetzen geregelt werden ⁶⁹⁾, und ferner, daß zwischen regionalen Gesetzen und regionalen Verordnungen zu unterscheiden ist. Nach Art. 121 II Verf. erläßt der Regionalrat Gesetze und Verordnungen ("esercita le potestà legislative e regolamentari ..."), und auch Art. 123 I 2 Verf. unterscheidet zwischen regionalen Gesetzen und regionalen Verordnungen. Die Alta Corte hat schon 1951 ⁷⁰⁾ festgestellt, daß sich "legge" in Art. 48 III Verf. nicht nur auf Gesetze des staatlichen Parlaments, sondern auch auf regionale Gesetze bezieht.

6. Die Lösung nach Art. 134 der Verfassung

Nach Art. 134 I Verf. entscheidet das Verfassungsgericht über Streitigkeiten bezüglich der Verfassungsgemäßheit von Gesetzen und ihnen gleichgestellten Akten des Staates und der Regionen. Daß es sich bei den "leggi regionali" nicht nur um den Gesetzen gleichgestellte Akte ⁷¹⁾, sondern auch um Gesetze handeln kann, geht aus Art. 2 L. cost. Nr. 1, 1948, und Art. 33 I VerfGG hervor. Aber aus der Gleichstellung beider Normengruppen hinsichtlich des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht können zwingende Folgerungen bezüglich der Rangordnung nicht gezogen

68) Auf den Unterschied wird schon in *Avvocatura*, S. 457, hingewiesen. Vgl. auch *Sica, Contributo*, S. 80 ff., 84 ff. m.w.N. in *FN*. 13.

69) *Bertoldi, Ordinamento* (1958), S. 43 m.w.N.; *Bodda, Fondazione*, S. 184.

70) *A.C.* 16.3.1951-20.3.1951 Nr. 38 (*DAC. II*, S. 613 ff., 617).

71) "Atti aventi forza di legge", hierzu gehören z.B. die *provvedimenti regionali di urgenza* nach Art. 38 Nr. 5 *St.TAA.*; zu den im einzelnen umstrittenen Fragen vgl. *Mortati, Istituzioni*, S. 802 mit *FN*. 1; *Esposito (Anm. zu Corte cost. 1959 Nr. 50)*, *G.C.* 1959, S. 780 ff.; *Pierandrei, Corte costituzionale*, S. 918 Nr. 22.

werden ⁷²⁾, da sowohl bei Annahme der Gleichrangigkeit, als auch hinsichtlich unterstellter Vorrangigkeit die Verfassung Prüfungsmaßstab ist. Art. 134 ist somit lediglich die (unbestrittene) Tatsache zu entnehmen, daß beide Normengruppen der Verfassung untergeordnet sind.

7. Die Weitergeltung staatlichen Rechts bis zum Tätigwerden des Regionalgesetzgebers

Die Spezialstatute bestimmen, daß für die der Region zugewiesenen Materien die staatlichen Gesetze solange anzuwenden sind, als der regionale Gesetzgeber selbst nicht tätig geworden ist ⁷³⁾. Es mag zweifelhaft sein, ob man bei der Rechtsfolge, die beim Tätigwerden des Regionalgesetzgebers eintritt, von einer Änderung staatlicher Gesetze (abrogazione) sprechen kann, da die staatliche Norm nicht aufgehoben, sondern lediglich in ihrem räumlichen Geltungsbereich eingeschränkt wird. Die h.L. nimmt zu Recht einen Fall der Derogation an. Die fraglichen Statutsbestimmungen (Vgl. oben FN. 73) erklären sich aus dem Bestreben, einen rechtsleeren Raum (vuoto legislativo) im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Verfassung zu vermeiden. Der regionale Gesetzgeber wäre nämlich nicht in der Lage gewesen, die notwendigen Gesetze in kurzer Zeit zu erlassen. Aus den gleichen Erwägungen wird allgemein angenommen, daß nicht nur die gesamte Gesetzgebung des Staates zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Statute ohne Rücksicht auf die Gesetzgebungszuständigkeit in ganz Italien gilt, sondern daß alle staatlichen Gesetze unabhängig vom Zeitpunkt ihres Erlasses in allen Regionen solange anzuwenden sind, als der regionale Gesetzgeber nicht von seinen Befugnissen Gebrauch gemacht hat. Hierin ist einer der bedeutendsten

72) Ebenso Paladin, Potestà, S. 248 mit FN. 7 und 8; a.A. Sica, Rass.dir.pubbl. 1956, S. 247.

73) Art. 57 St.Sa.; Art. 51 St.VdA.; Art. 92 St.TAA.; Art. 64 St.FVG.; die analoge Anwendung für die übrigen Regionen wird von der h.L. bejaht (Galeotti, Rtrdp. 1957, S. 115; Mortati, Istituzioni, S. 780; Virga, La Regione, S. 76 und 82).

Unterschiede zwischen dem italienischen Regionalstaat und der Regelung in der Bundesrepublik zu erblicken (in Italien gelten somit die staatlichen Gesetze, die regionale Materien regeln, nicht als regionale, sondern als staatliche Gesetze weiter).

Auch in diesem Fall (Art. 57 St.Sa. ⁷⁴⁾) kann der regionale Gesetzgeber seine Normen auf Grund der Verfassung setzen ⁷⁵⁾, und die staatlichen Normen sind, wiederum auf Grund der Verfassung, nicht anzuwenden ⁷⁶⁾. Zu einer Lösung der Rangfrage trägt diese Regelung nicht bei. Der Folgerung Galeottis ⁷⁷⁾, daß aus diesen Bestimmungen eine vollständige Kompetenzaufteilung (vgl. unten S. 204) abzuleiten ist, kann zugestimmt werden; seine weitere Folgerung, daß auch Gleichrangigkeit vorliegt, ist aber nicht zwingend.

III. Herrscht in der italienischen Rechtsordnung der Grundsatz der vollständigen Kompetenztrennung?

Aus den bis jetzt zur Lösung der Rangfrage herangezogenen Kriterien läßt sich weder die Gleichrangigkeit noch die Vorrangigkeit staatlicher Gesetze mit Sicherheit folgern. Da eine Rangregelung aber nur dann von Bedeutung ist, wenn auf einen gegebenen Sachverhalt sowohl ein staatliches als auch ein regionales Gesetz mit jeweils unterschiedlichen Rechtsfolgen anzuwenden ist, muß geprüft werden, ob in der italienischen Rechtsordnung das Prinzip der vollständigen Kompetenztrennung herrscht, wie es insbesondere Galeotti vertritt und welches in der

74) Art. 57 St.Sa. lautet: "Nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si applicano le leggi dello Stato".

75) Paladini, Potestà, S. 232 FN. 34.

76) Paladini, Potestà, S. 252 "al momento e mai ad opera delle manifestazioni di volontà legislativa regionale".

77) Galeotti, Rtrdp. 1957, S. 115.

Regel zur Vermeidung von Normenkonflikten führt 78) 79).

Bei einer vollständigen Zuständigkeitsabgrenzung auf dem Gebiet der Gesetzgebung ist die jeweils anzuwendende Norm durch die Verfassung bestimmt oder auf Grund der Verfassung (aber ohne die Zuhilfenahme eines Verfassungssatzes "Staatliches Recht bricht Regionalrecht") bestimmbar. Falls eine derartige Zuständigkeitsabgrenzung existiert, können Rangfragen nicht auftauchen 80).

1. Staatliche Bindungen bei der sogenannten ausschließlichen regionalen Gesetzgebung

Obwohl in den Regionalstatuten von einer "ausschließlichen" regionalen Gesetzgebungszuständigkeit (competenza esclusiva oder competenzaa piena) gesprochen wird, muß festgestellt werden, daß auch in diesem Fall nicht jedes

78)Galeotti, Rtrdp. 1957, S. 93: "le due fonti legislativi, statale e regionale, sono in rapporto di separazione delle sfere di competenza"; Sica, Rass.dir.pubbl. 1956, S. 239: "La coordinazione Stato - Regione è assicurata non attraverso la graduazione formale dei rispettivi poteri di produzione, ma in ordine alla divisione delle sfere di competenza"; Cantucci, La legislazione, S. 994; Bracci, S. 68; Miele, Commentario, S.308,329; La Barbera, Lineamenti (1950), S.70; ders., Commento, S. 85; Virga, Diritto costituzionale,(1961), S.420; Zanobini, Corso di diritto amministrativo, I, S. 85, III, S. 184 f.; Bodda, Nuova Rass. 1948, S. 613; mit Einschränkungen, Abwandlungen und Kritik: Paladini, Potestà, S. 235, 251f.; Mortati, Istituzioni (1960), S. 726; Crisafulli, Lezioni, S. 329.

79)Gegen eine derartige vollständige "separazione delle sfere di competenza":Ausiello Orlando, Studi, S. 56; ders., Problemi, S. 79 f.; Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 279: "La tesi delle due parallele quindi non regge"; ders., Lezioni, S. 368 f.; ders., III Convegno, S. 94 ff.; Amato, Assistenza d'oggi, S. 12; Mazziotti, Studi, S.65ff., Corte cass.Sez.un. 6.9.1952 (Foro it. 1952, I, Sp. 1170). Folgerichtig bejahen die genannten Autoren deshalb auch entweder die Gleichrangigkeit oder die Vorrangigkeit der staatlichen Gesetzgebung.

80)Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 277.

staatliche Tätigwerden ausgeschlossen ist ⁸¹⁾ (wie etwa im Fall der (ausschließlichen) staatlichen Gesetzgebung bezüglich der nicht in den Katalogen aufgeführten Materien, bei denen der Region jede Art von Gesetzgebung versagt ist). Wie in dieser Arbeit darzustellen versucht worden ist, besteht für die Regionen auch auf dem Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit eine Vielzahl von Einschränkungen (die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung, die völkerrechtlichen Verträge und die Sozialreformen).

Der Republik ist es völlig freigestellt, völkerrechtliche Verträge bezüglich jeder Materie abzuschließen (vgl. S. 78) und Gesetze über Wirtschafts- und Sozialreformen (vgl. S. 33f.) zu erlassen, an welche die Regionen gebunden sind. Auf diese Weise können den Regionen unter Umständen weite Bereiche einer Materie entzogen werden. Falls man weiterhin die Zulässigkeit der Normierung von Fällen staatlichen Interesses mittels DPR bejaht (vgl. S. 142), sind die regionalen Gesetze auch unter Berücksichtigung dieser DPR zu erlassen.

Aus diesen Gründen setzt sich die rechtliche Regelung auch auf dem Gebiet der sogenannten ausschließlichen regionalen Gesetzgebung ⁸²⁾ sowohl aus staatlichen als auch aus regionalen Rechtsnormen zusammen. Die staat-

81) So schon Virga, La Regione, S. 78; Ambrosini, Comitato nazionale, IV, S. 254; Mazziotti, Studi, S. 97, 249; Mohrhoff, S. 6; Paladini, Potestà, S. 192; a.A. Sillis, Autonomia regionale e disciplina dei rapporti privati, S. 4 f.; De Gennaro, Scritti, I, S. 552 (zu Art. 14 St.Si.) m.w.N. Auf die Tatsache, daß auch bei der sog. ausschließlichen regionalen Gesetzgebungskompetenz nicht jedes staatliche Tätigwerden ausgeschlossen ist, stützt sich jedoch der Einwand Crisafulli (Rtrdn. 1960, S. 277f.; ders., III Convegno, S. 90 und 96) gegen die Ansicht Galeottis, der eine vollständige Kompetenzabtrennung vertritt.

82) A.A. für Art. 14 St.Si.: Ausiello Orlando, Problemi, S. 78 m.w.N. in FN. 6; La Barbera, Commento, S. 84 ff.; La Terza, IV Convegno, S. 27.

lichen Gesetze, bzw. die in ihnen festgelegten Grundsätze, gelten aber nicht auf Grund ihres Vorranges gegenüber regionalen Gesetzen, sondern auf Grund der Verfassung⁸³⁾. Crisafulli⁸⁴⁾ ist zuzustimmen, daß wegen dieser vielfältigen Einwirkungsmöglichkeiten des Staates eine Trennung zwischen beiden⁸⁵⁾ Gesetzgebungszuständigkeiten unscharf wird; aus den praktischen Schwierigkeiten einer derartigen Trennung kann aber meines Erachtens nicht gefolgert werden, daß sie unmöglich ist oder daß aus diesem Grunde das System der Kompetenztrennung in Italien nicht herrscht.

2. Die Kompetenzaufteilung ist ständigen Änderungen unterworfen

Die Kompetenzabgrenzung zwischen Staat und Region ist nicht statisch, sondern dynamisch⁸⁶⁾, da ständig neue, noch nicht geregelte Sachverhalte auftreten können und da sich sowohl die staatliche als auch die regionale Gesetzgebung weiterentwickeln.

Die Verschiebungen der Trennlinie zwischen staatlicher und regionaler Gesetzgebungszuständigkeit werden besonders augenfällig, wenn der Staat völkerrechtliche Ver-

83) A.A. Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 278 f., 281, der ebenso wie Paladin (Potestà, S. 250 ff.) aus der staatlichen Befugnis, bindende Grundsätze für die Regionen aufzustellen, die Vorrangigkeit staatlicher Gesetze folgert. Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 283, sagt: "Ciò che rimane decisivo è il vincolo dei principi ai quali sono ... condizionate le norme regionali" und auf S. 285: "Se la legge statale, sia pure limitatamente a certe sue norme, condiziona la validità della legge regionale, prevalendo addirittura su questa nelle stesse materie di competenza regionale, non vi è che da riconoscere essa si colloca su di un gradino superiore nella gerarchia delle fonti".

84) Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 279; ders., Lezioni, S. 367: "concorso vincolato tra fonti, ad ognuna delle quali spetta dettare certe norme".

85) Auf Grund der in den einzelnen Sonderstatuten enthaltenen unterschiedlichen Materiekataloge ist diese Trennung für jede Region gesondert durchzuführen. Vgl. hierzu Zusammenstellung in Ordinamento delle Regioni.

86) So statt vieler: Galeotti, Rtrdp. 1957, S. 94.

träge abschließt und die hierzu notwendigen Ausführungsgesetze erläßt. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ist der Umfang der einzelnen Gesetzgebungsmaterien nicht nach dem Willen der Verfassunggebenden Versammlung und der Zielsetzung der Regionen, sondern mittels einer objektiven Methode zu bestimmen ⁸⁷⁾, so daß auch aus diesem Grunde eine Änderung des Umfanges einzelner Materien die Folge sein kann. Aber auch die Befugnisse des staatlichen Gesetzgebers zum Erlaß grundlegender Gesetze auf dem Gebiet der Wirtschaftsreform und die Zuständigkeit für den Erlaß von Rahmengesetzen und allgemeinen Grundsätzen der Rechtsordnung führen zu Änderungen in der Materieverteilung. Mazziotti ⁸⁸⁾ lehnt aus diesem Grunde eine Kompetenztrennung ab, da es seiner Ansicht nach im Ermessen des staatlichen Gesetzgebers liegt, ob und inwieweit dieser allgemeine Grundsätze der Rechtsordnung formuliert und Rahmengesetze erläßt. Das Bestehen einer Garantie für den regionalen Gesetzgebungsbereich lehnt Mazziotti ab. Hiergegen ist jedoch einzuwenden, daß der staatliche Gesetzgeber zwar einen gewissen Ermessensspielraum besitzt, daß aber parlamentarischer Ermessensmißbrauch ⁸⁹⁾ durch das Verfassungsgericht verhindert werden kann. So hat das Verfassungsgericht wiederholt festgestellt, daß bei der konkurrierenden Gesetzgebung Raum für regionale Entscheidungen gegeben sein muß.

Auf dem Gebiet der völkerrechtlichen Verträge ist der

87) So C.c. 1957 Nr. 124, G.C. 1957, S. 1128 ff., 1136; C.c. 1960 Nr. 32, G.C. 1960, S. 537 ff., 561; C.c. 1961 Nr. 46, G.C. 1961, S. 990 ff., 1001; C.c. 1962 Nr. 46 (Hinweis auf unità dello Stato) mit Anm. von Abbamonte (Rass.dir.pubbl. 1962, II, S. 427) und C.c. 1965 Nr. 72; a.A. noch: C.c. 1956 Nr. 7, G.C. 1956, S. 596 ff., 600: "I limiti della competenza regionale ... vanno ricercati, più che nella natura delle norme, nella finalità per cui l'Ente Regione è stato creato". In der Entscheidung C.c. 1961 Nr. 66 wird die "implied powers" Lehre abgelehnt.

88) Mazziotti, Studi, S. 66 ff.

89) Umstritten, vgl. Abbamonte, Processo costituzionale, II, passim und S. 250 ff.

regionale Bereich nicht geschützt, das Verfassungsgericht kann hier lediglich die Voraussetzungen für die Anwendung staatlicher Gesetze (d.h. der staatlichen Ausführungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen) nachprüfen.

Auf Grund von Art. 57 St.Sa.; Art. 51 St. VdA.; Art. 92 St.TAA.; Art. 64 St.FVG⁹⁰⁾ ist die staatliche Gesetzgebung - in Übereinstimmung mit Lehre⁹¹⁾ und Rechtsprechung⁹²⁾ - ohne Rücksicht auf die geregelte Materie und die in Frage kommende Kompetenzart und unabhängig vom Zeitpunkt des Erlasses (d.h. vor oder nach Errichtung der Regionen⁹³⁾) und von etwaigen regionalen Rezeptionsgesetzen⁹⁴⁾ in ganz Italien anzuwenden, soweit sich nicht aus dem staatlichen Gesetz etwas anderes ergibt. Diese Regelung dient dazu, Rechtslücken jeder Art (sei es wegen

90) Im St.Si. fehlt eine entsprechende Regelung (vgl. aber das sizilianische Überleitungsgesetz vom 1.7.1947 Nr. 3). Bei den einfachen Regionen ist eine derartige Regelung nicht erforderlich, da deren Regionalräte erst nach Erlass der staatlichen Rahmengesetze tätig werden können und bis zu diesem Zeitpunkt die staatliche Gesetzgebung in vollem Umfang anzuwenden ist.

91) So etwa: Ambrosini, Comitato nazionale, IV, S. 257; Pierandrei, Corte costituzionale, S. 927 f.; Virga, Diritto costituzionale (1961), S. 426; Mortati, Istituzioni, S. 780 f.; Giovenco, Ordinamento, S. 59 f.; Crisafulli, III Convegno, S. 92; Guarino, IV Convegno, S. 66 f., Avvocatura, S. 549; Mazziotti, Studi, S. 72 ff., 80 f., Mohrhoff, S. 21, 28.

92) Corte Cass. 1950 Nr. 1128 (Foro pad. 1951, IV, S. 156); Corte Cass. 1952 Nr. 416 (Foro it. 1952, I, Sp. 289); A.C. 3.3.1951 - 26.1.1952 Nr. 35 (DAC. I, S. 574 ff., 576); A.C. 29.3.1952 - 28.5.1952 Nr. 54 (DAC. II, S. 892 ff., 894); Consiglio di Stato 1959 Nr. 85, in Consiglio di Stato 1959, S. 28. C.c. 1956 Nr. 19, G.C. 1956, S. 654 ff., 658; C.c. 1957 Nr. 6, G.C. 1957, S. 39 ff., 46 (auch bei "competenza esclusiva"); C.c. 1962 Nr. 13, G.C. 1962, S. 126 ff., S. 145.

93) Dies wird besonders klar in C.c. 1956 Nr. 19, G.C. 1956, S. 654 ff., 658 und C.c. 1957 Nr. 6, G.C. 1957, S. 39 ff., 46 f. ausgesprochen.

94) Vgl. S. 180 und FN. 7.

noch nicht erlassener regionaler Gesetze oder infolge einer Entscheidung des Verfassungsgerichts) zu vermeiden. Der regionale Gesetzgeber kann auf Grund der ihm durch die Verfassung zugeteilten Befugnisse zu jedem Zeitpunkt tätig werden; und erst nachdem er tätig geworden ist, sind die staatlichen Gesetze nicht mehr anzuwenden. Eine Verletzung regionaler Zuständigkeiten wird in dieser Regelung nicht gesehen, da die Region von ihren Befugnissen noch nicht Gebrauch gemacht hat. Von einer Verletzung regionaler Zuständigkeiten kann erst gesprochen werden, wenn die Region tatsächlich tätig geworden ist, und nicht schon dann, wenn sie auf Grund der Verfassung hätte tätig werden können ⁹⁵⁾. Der bisweilen besonders in den ersten Jahren des Bestehens der Regionen vertretenen Ansicht ⁹⁶⁾, derzufolge durch Art. 117 Verf. und den entsprechenden Bestimmungen der Sonderstatute eine Kompetenzaufteilung in dem Sinne geschaffen wurde, daß lediglich die Region die im Materiekatalog aufgeführten Materien regeln kann und daß der Staat hiervon ausgeschlossen ist, kann deshalb mit der jetzt ganz h.L. nicht zugestimmt werden.

3. In Italien gilt nicht der Grundsatz, daß für einen bestimmten Teilbereich einer Materie nur eine Gesetzgebungszuständigkeit gegeben ist.

Aus den dargelegten Gründen ist ersichtlich, daß eine vollständige Kompetenztrennung auf dem Gebiet der Gesetzgebung in dem Sinne, daß bezüglich einer bestimmten Materie (z.B. Jagd, Ackerbau) oder eines Teiles einer solchen Materie entweder das staatliche Parlament oder die Region ausschließlich und unter allen Umständen tätig

95) Pierandrei, Corte costituzionale, S. 927; Miele, Commentario, S. 310; Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 284: "che non la competenza ma l'esercizio della competenza legislativa regionale limiti la competenza statale".

96) Sica, Contributo, S. 90: "limite oggettivo per il legislatore statale".

werden kann, nicht vorhanden ist ⁹⁷⁾.

Wegen der umfangreichen Befugnisse des staatlichen Gesetzgebers selbst auf den Gebieten der sogenannten ausschließlichen regionalen Gesetzgebungszuständigkeit sind bedeutende Teile der Gesetzgebung eigentlich Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung ⁹⁸⁾, so daß die regionale Gesetzgebung in ihrer Gesamtheit (also einschließlich der sogenannten ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit) in gewisser Weise zu Recht als konkurrierende Gesetzgebung bezeichnet werden kann ⁹⁹⁾. Der Schutz der Region besteht hierbei vor allem darin, daß das Verfassungsgericht feststellen kann, ob die Voraussetzungen für ein staatliches Tätigwerden vorliegen. So stellt das Verfassungsgericht fest, ob ein Rechtssatz einen allgemeinen Grundsatz der Rechtsordnung verkörpert, ob ein Ausführungsgesetz notwendig ist, um einer völkerrechtlichen Verpflichtung nachzukommen, und ob ein staatliches Gesetz ein Gesetz zur Wirtschaftsreform darstellt ¹⁰⁰⁾. Aus diesen Bindungen regionaler Gesetze auf weiten Gebieten kann eine Unterordnung und Abhängigkeit regionaler Gesetze entnommen werden. Eine Unterordnung in dem Sinne, daß "staatliches Recht Regionalrecht bricht", kann jedoch nicht zwingend gefolgert werden, da es auch in der italienischen Rechtsordnung Beispiele dafür gibt, daß trotz einer derartigen funktionellen Abhängigkeit die Gleich-

97) Insbesondere gelten die vor Bildung der Regionen erlassenen staatlichen Gesetze nicht als regionale Gesetze weiter, wie z.B. in der Bundesrepublik (v. Mangoldt-Klein, Bonner Grundgesetz, S. 282). Als Folge hiervon können - im Unterschied zu der entsprechenden deutschen Regelung - auch nach Errichtung der Regionen staatliche Gesetze bezüglich aller den Regionen eingeräumten Materien erlassen werden.

98) In diesem Sinne gibt es also keine ausschließliche regionale Gesetzgebung.

99) So schon Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 279: "Sulle medesime materie vi è attribuzione di funzione così allo Stato come alla Regione"; Mazziotti, Studi, S. 86; Paladino, Potestà, S. 197.

100) In dieser Richtung schon Crisafulli, III Convegno, S. 97.

rangigkeit zweier Normenbereiche gegeben ist ¹⁰¹⁾.

4. Die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit ist stets auf Grund der Verfassung lösbar.

Auch in den folgenden Fällen liegt keine Doppelzuständigkeit vor, bei der die staatliche Regelung wegen des Vorranges staatlicher Gesetze angewandt wird. Vielmehr werden auf Grund der Verfassung ("in armonia con la costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato ..."(Art. 3 St.FVG, der diese Bindungen am vollständigsten enthält, da dieses Statut erst im Jahre 1963 erlassen wurde)) bestimmte, diesen Bindungen widersprechende regionale Regelungen ausgeschlossen, und aus diesem Grund ist die staatliche Gesetzgebung anzuwenden.

Man kann aber dann mit gewissen Einschränkungen eine Kompetenztrennung bejahen, wenn zwei verschiedene Gesetzgeber tätig werden können und bei der Rechtsanwendung durch Gerichte und Verwaltungsbehörden eine Trennung in der Weise vorgenommen wird, daß entweder die staatliche oder die regionale Regelung zur Anwendung kommt ¹⁰²⁾.

Nach diesem kurz skizzierten System wird in Italien, wie im folgenden dargestellt, verfahren ¹⁰³⁾:

Die durch die Verfassung den Regionen zugewiesenen Materien, welche unter gewissen Umständen (z.B. Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages) auch Gegenstand staatlicher

101) Z.B. das Verhältnis zwischen einfachem staatlichen Gesetz, das eine Delegation enthält, und demjenigen, das auf Grund dieser Delegation erlassen wird ("legge di delega" - "decreto legislativo delegato").

102) Von einer derartigen "scelta di legge" geht schon De Fina, Autonomia, S. 213, aus. Er folgert aber noch, daß in einem derartigen Fall eines der beiden Gesetze seinen Kompetenzbereich überschritten haben muß.

103) Vgl. die in FN. 78 genannten Autoren.

Gesetzgebung sein können, dürfen - bei Beachtung gewisser Beschränkungen - von der Region geregelt werden. In diesen Fällen ist die einschlägige staatliche Gesetzgebung dann nicht mehr anzuwenden ¹⁰⁴⁾.

IV. Das Zusammentreffen von staatlichen und regionalen Gesetzen

Für den Fall der ausschließlichen regionalen Gesetzgebungszuständigkeit sollen nun an Hand zweier möglicher Konfliktsituationen die verschiedenen Lösungen dargestellt werden.

1. Allgemeines - Bedeutungslosigkeit der Kompetenzart für die Lösung von Konflikten zwischen staatlichen und regionalen Gesetzen

Für die konkurrierende Gesetzgebung, die sich von der ausschließlichen nur graduell unterscheidet ¹⁰⁵⁾, gelten die gefundenen Lösungen entsprechend. Bei dieser Art der Gesetzgebung tritt lediglich anstelle der Bindung an die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung die Bindung an die staatliche Rahmengesetzgebung. Ausgehend von der nahezu unbestrittenen Tatsache, daß die vom staatlichen Parlament beschlossenen Gesetze in ganz Italien Geltung besitzen und daß eine Abgrenzung des räumlichen Geltungsbereiches in diesen Gesetzen regelmäßig nicht enthalten ist ¹⁰⁶⁾, können - falls regionale Gesetze erlassen werden - zwei Regelungen mit unterschiedlicher Rechtsfolge bestehen. In dieser Tatsache ist ein grundlegender Unterschied zwischen der italienischen und der deutschen Rechtsordnung zu erblicken. Nach dem Grundgesetz ist den Ländern

104) Die Nichtanwendung der staatlichen Bestimmungen wird für diesen Fall auch vom Verfassungsgericht bejaht. Vgl. unten FN. 117.

105) So u.a. Virga, *Diritto costituzionale* (1961), S. 434; Crisafulli, Lezioni, S. 369; Mazziotti, Studi, S. 84.

106) Vgl. Paladin, *Potestà*, S. 237; eine Ausnahme bildet das Gesetz vom 21.10.1950 Nr. 841.

die Gesetzgebung auf verschiedenen Gebieten eingeräumt, und der Bund hat sich auf diesem Gebiet grundsätzlich jeder gesetzgeberischen Tätigkeit zu enthalten; kompetenzwidriges, vorkonstitutionelles Recht gilt als Landesrecht weiter. Eine Übertragung dieser Lösung auf italienische Verhältnisse ¹⁰⁷⁾ scheitert schon daran, daß bis jetzt nur ein Teil der Regionen verwirklicht wurde und sich die Materiekataloge der Sonderstatute stark voneinander unterscheiden ¹⁰⁸⁾. Aus diesem Grunde erstreckt sich die staatliche Gesetzgebung auch nach Errichtung der fünf Sonderregionen auf alle, auch die den Regionen zugeteilten Materien.

Anders wäre die Rechtslage, wenn die einfachen Regionen tatsächlich errichtet würden und alle Regionalräte ein Gesetz bezüglich einer bestimmten Materie beschlossen hätten. In diesem Falle dürfte der staatliche Gesetzgeber lediglich eine Rahmenregelung im Sinne von Art. 117 Verfassung erlassen, und jede weitgehendere staatliche Regelung wäre verfassungswidrig.

Der entstandene Normenkonflikt kann auch nicht in der Weise gelöst werden, daß die Verfassungsgemäßheit regionaler Gesetze vermutet wird und diese soweit angewandt werden, als sie eine Regelung für den Einzelfall enthalten, und daß hinsichtlich der von der regionalen Gesetzgebung nicht erfaßten Bereiche auf die staatliche Gesetzgebung zurückgegriffen wird ¹⁰⁹⁾. Die Verfassungsgemäß-

107) Im Sinne eines derartigen "Guillotineeffekts" ein Teil der Lehre in den ersten Jahren nach Errichtung der Regionen (z.B. De Fina, *Autonomia legislativa*, S. 214; Virga, *La Regione*, S. 36 und bes. 75 f). Virga vertritt die Meinung, daß der staatliche Gesetzgeber regionale Materien nicht regeln darf.

108) Vgl. insbesondere S. 8.

109) Ausiello Orlando, *Problemi*, S. 81, geht sogar vom Vorrang regionaler Gesetze aus und ist der Ansicht, daß die staatliche Gesetzgebung, abgesehen von den Fällen neuer allgemeiner Grundsätze, lediglich subsidiär anzuwenden ist.

heit regionaler Gesetze kann insbesondere nicht aus der "Kontrolle der Regierung" (Art. 127 III Verf.) gefolgert werden, da die Entscheidungen bezüglich der Verfassungsgemäßheit von Gesetzen ausschließlich durch das Verfassungsgericht zu treffen sind ¹¹⁰⁾. Aber selbst in den Fällen, in denen das Verfassungsgericht "in via principale" während des Gesetzgebungsverfahrens tätig geworden ist, kann eine spätere anderslautende Entscheidung in einem Verfahren "in via incidentale" nicht ausgeschlossen werden, da das Verfassungsgericht nicht an eigene Entscheidungen gebunden ist und "in via incidentale" jederzeit neu befaßt werden kann ¹¹¹⁾. Ebenso kann ein neuer allgemeiner Grundsatz der Rechtsordnung oder ein neu abgeschlossener völkerrechtlicher Vertrag zu einer (nachfolgenden) Verfassungswidrigkeit regionaler Bestimmungen führen. Diese nachfolgende Verfassungswidrigkeit ist für den Fall der konkurrierenden Gesetzgebung bei der Änderung staatlicher Rahmengesetze in Art. 10 des Gesetzes Nr. 62 von 1953 ¹¹²⁾ geregelt. Auch die Sonderregionen müssen sich beim Wandel staatlicher Rahmengesetze der neuen Rechtslage anpassen ¹¹³⁾. Somit ist von folgenden Fallgruppen auszugehen :

-
- 110) Pierandrei, Corte costituzionale, S. 901; Balladore Pallieri, Diritto costituzionale, S. 289; C.c. 1957 Nr. 105, G.C. 1957, S. 997 ff., 1000.
- 111) C.c. 1958 Nr. 7, G.C. 1958, S. 51 ff., 55 f. m.w.N.; A.C. 22.1.1953 - 14.2.1953 Nr. 57 (DAC. II, S. 937 ff., 939). Zum Ganzen: Cereti, Crosta I, S. 522 ff.; Paladini, G.C. 1958, S. 1264 ff.
- 112) Art. 10 lautet: "Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali ... abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. I Consigli regionali dovranno partare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni".
- 113) C.c. 1964 Nr. 13, G.C. 1964 S. 90 ff., 124. Das Gericht spricht sich nicht darüber aus, ob die Änderung regionaler Bestimmungen ipso iure oder erst durch das Tätigwerden des regionalen Gesetzgebers erfolgt.

- a) Der regionale Gesetzgeber wird erst zu einem Zeitpunkt tätig, an dem der staatliche Gesetzgeber schon tätig geworden ist. Da regionale Gesetzgebung erst einige Jahre ausgeübt wird, stellt diese Aufeinanderfolge der Gesetze den Normalfall dar.
- b) Eine Materie der ausschließlichen regionalen Gesetzgebungszuständigkeit wird ausschließlich von einem regionalen Gesetz geregelt. In der Folgezeit wird ein einschlägiges staatliches Gesetz erlassen.

In jeder dieser beiden Fallgestaltungen stellt sich die Frage, ob die Region die staatliche Regelung anfechten kann, ob mittels Interpretation (oder auf Grund der erfolgten Derogation) der Normenkonflikt zu lösen ist, oder ob der Richter eine der beiden Bestimmungen dem Verfassungsgericht vorlegen muß, das sich dann über die Verfassungswidrigkeit äußert ¹¹⁴⁾.

2. Fall 'a') : Das regionale Gesetz wird nach dem staatlichen Gesetz erlassen.

In dieser Fallgestaltung stellte es die Rechtsprechung ursprünglich der betroffenen Region, falls diese noch kein eigenes einschlägiges Gesetz erlassen hatte, anheim, entweder das staatliche Gesetz anzufechten ¹¹⁵⁾ oder ein eigenes zu erlassen. Die Anfechtung eines staatlichen Gesetzes, das nach Ansicht der Region eigene Kompetenzen verletzt, kann gemäß Art. 2 II VerfGG innerhalb von 30 Tagen nach Veröffentlichung des staatlichen Gesetzes erfolgen und führt, falls der Klage stattgegeben wird, in der Zwischenzeit jedoch kein regionales Ge-

114) Art. 23 VerfGG lautet in seinem wesentlichen Teil: "Nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale una delle parti o il pubblico ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante ...".

115) Auf Grund von Art. 134 I Verf. urteilt das Verfassungsgericht über Streitfragen bezüglich der Verfassungsmäßigkeit von staatlichen und regionalen Gesetzen und der ihnen gleichgestellten Akten.

setz erlassen wurde, dennoch zu der Anwendung der angefochtenen staatlichen Bestimmungen ¹¹⁶⁾. Die staatlichen Gesetze sind nämlich - wie oben ausgeführt - ohne Rücksicht auf die geregelte Materie solange im gesamten Staatsgebiet anzuwenden, als eine regionale Regelung fehlt. Später wurde daher sowohl von der Rechtsprechung ¹¹⁷⁾ als auch von der wohl herrschenden Lehre ¹¹⁸⁾ die Möglich-

¹¹⁶⁾ Vgl. näher : Paladin, Potestà, S. 230 mit FN. 25.

¹¹⁷⁾ A.C. 18.3.1950-4.7.1950 Nr. 16 (DAC. I, S. 261 ff., 265: "abrogazione"); A.C. 18.3.1950-25.10.1950 Nr. 17 (DAC. I, S. 283 ff., 285); A.C. 3.3.1951-26.1.1952 Nr. 35 (DAC. I, S. 574 ff., 576 : "anstelle einer Anfechtung kann die Region ein eigenes Gesetz erlassen"). C.c. 1957 Nr. 44, G.C. 1957, S. 567 ff., 578 : die Region kann auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung staatliche Gesetze derogieren; C.c. 1958 Nr. 61, G.C. 1958, S. 913 ff., 918 : auf dem Gebiet der ausschließlichen regionalen Gesetzgebung sind die staatlichen Gesetze solange anzuwenden, als eine entsprechende regionale Regelung fehlt. Durch den Erlass eines regionalen Gesetzes wird das staatliche Gesetz nicht endgültig beseitigt; beim Wegfall der regionalen Regelung ist vielmehr stets auf die staatliche Gesetzgebung zurückzugreifen. C.c. 1959 Nr. 21, G.C. 1959, S. 312 ff.: verfassungsgemäße regionale Gesetze ("in quanto non eccedono i limiti costituzionali") auf Gebieten ausschließlicher Zuständigkeit gehen widersprechenden staatlichen Bestimmungen vor, da es sich bei den regionalen Bestimmungen um die speziellere Regelung handelt (a.a.O. S. 318). Der Ausspruch hierüber kann auch im Urteil erfolgen (Nichtwirksamkeit ("inefficacia") der staatlichen Bestimmung).

¹¹⁸⁾ Abbamonte, Processo costituzionale, II, S. 178 f., Crisafulli, Lezioni, S. 367 ("si sostituiscono alle preesistenti norme statali"); ders., G.C. 1959, S. 312f. ("prevalenza"); Guarino, Foro it. 1952, I, S. 720, 1505; Pierandrei, Corte costituzionale, S. 922, 927 (das staatliche Gesetz ist "inapplicabile perche' in costituzionale rispetto alla regione"); Musacchia, Rtrdp. 1956, S. 715; Paladin, Potestà, S. 230 ff. (wegen des regionalen Gesetzes kann das staatliche nicht weiter angewandt werden); Virga, Diritto costituzionale (1961), S. 427 (abrogazione); ders., La Regione, S. 76; Mazziotti, Studi, S. 85 (Interpretation); Ausiello Orlando, Problemi, S. 79 ff. und 83; Avvocatura, S. 552; Zanobini, Corso di diritto amministrativo, I, S. 84 f. ("possono modificare o sostituire"); Galeotti, Rtrdp. 1957, S. 94 (verfassungskonforme regionale Gesetze können durch spätere staatliche Gesetze nicht abgeändert werden).

keit einer "Derogation" durch den regionalen Gesetzgeber bejaht. Ob es sich hier allerdings um eine echte Derogation ¹¹⁹⁾ handelt, ob das staatliche Gesetz nach dem Grundsatz "lex generalis non derogat legi speciali" ¹²⁰⁾ dem regionalen Gesetz weicht, oder ob es sich um eine einfache Interpretation zweier sich widersprechender Gesetze handelt, muß dahingestellt bleiben. Da nach Art. 57 St.Sa. (und den entsprechenden Bestimmungen der übrigen Sonderstatute) die staatliche Gesetzgebung bis zum Erlass regionaler Gesetze anzuwenden ist, kann auch das Vorliegen einer auflösenden Bedingung angenommen werden ¹²¹⁾. Unbestritten ist jedoch die Tatsache, daß das staatliche Gesetz bei Wegfall des regionalen Gesetzes seine vollen Wirkungen auch in dieser Region wieder entfaltet. Auch hieraus ist ersichtlich, daß die in der Verfassung vorgenommene Materieverteilung keine Schranken für den staatlichen Gesetzgeber darstellt, daß vielmehr lediglich in den Fällen, in denen die Region von ihren Befugnissen Gebrauch gemacht hat, eine Begrenzung der Anwendung staatlicher Gesetze die Folge ist ¹²²⁾.

Dem von Galeotti ¹²³⁾ vertretenen Standpunkt, demzufolge bei der Verfassungsgemäßheit beider Gesetze ein Widerspruch zwischen staatlichem und regionalem Recht unmöglich ist, kann nur mit der Einschränkung zugestimmt werden, daß auch die zulässige Derogation staatlicher Gesetze, die vom Prozeßrichter festgestellt wird, einen Fall der Verfassungswidrigkeit (des staatlichen Gesetzes)

119) Mortati, Istituzioni, S. 204 ff., vgl. Pugliatti, EdD I, S. 141 ff.

120) In diesem Sinne C.c. 1959 Nr. 21, G.C. 1959, S. 312 ff., 318; Ausiello Orlando, Studi, S. 61 und 73; La Barbera, Linemanti, S. 268 m.w.N. in FN. 89.

121) Crisafulli, III Convegno, S. 92; das regionale Gesetz wird nicht als "atto (normativo)", sondern als "fatto" angesehen.

122) "non la competenza, ma l'esercizio della competenza legislativa regionale, limiti la competenza statale", Crisafulli, III Convegno, S. 100.

123) Galeotti, Rtrdp. 1957, S. 114; a.A. besonders Mazziotti, Studi, S. 65 ff.

darstellt. Verfassungswidrigkeit in diesem Sinne liegt also auch dann vor, wenn das staatliche Gesetz auf Grund der Derogation in einzelnen Regionen nicht anzuwenden ist. Ein solcher Fall tritt dann ein, wenn die Republik Italien ein Gesetz zur Regelung der Landwirtschaft erlassen hat und die Region Sizilien im Anschluß hieran ein Gesetz über denselben Gegenstand erläßt, für den sie die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit besitzt.

Da aber die Regionen auch auf Gebieten ihrer ausschließlichen Zuständigkeit Teile der staatlichen Gesetzgebung dieser Materie nicht derogieren können (z.B. die allgemeinen Grundsätze der Rechtsordnung), führt dies unter Umständen zu erheblichen Schwierigkeiten. Falls nämlich in der staatlichen Gesetzgebung Strafbestimmungen, Vorschriften bezüglich des gerichtlichen Verfahrens oder allgemeine Grundsätze der Rechtsordnung enthalten sind, müssen diese Bestimmungen auch nach einem etwaigen Tätigwerden des regionalen Gesetzgebers angewandt werden, da auf diesen Bereichen jede regionale Tätigkeit ausgeschlossen ist. Falls die Region aber dennoch tätig werden sollte, ist die Verfassungswidrigkeit des regionalen Gesetzes durch das Verfassungsgericht (und nicht durch Interpretation) festzustellen. In den Fällen, in denen die Region eine Materie nur teilweise regelt, ist die staatliche Gesetzgebung für die nicht geregelten Teile der Materie anzuwenden. Als Folge hiervon ist zu bemerken, daß auch bei Materien sogenannter ausschließlicher regionaler Zuständigkeit staatliche und regionale Bestimmungen zusammenstreffen und mittels Interpretation zu klären ist, welche staatlichen Bestimmungen durch den regionalen Gesetzgeber verdrängt worden sind ¹²⁴⁾. Diese Interpretation wird von den Gerichten und der Verwaltung selbständig vorgenommen, und mittels ihrer kann der einfache Richter zur Nichtanwendung staatlicher Bestimmungen für

124) So u.a. Pierandrei, Corte costituzionale, S. 927; Virga, Diritto costituzionale (1961), S. 427 (Interpretation des einfachen Richters).

den ihm vorgelegten Einzelfall kommen. Im Beispiel der sizilianischen Gesetzgebung auf dem Gebiet des Landwirtschaftsrechts wenden Gerichte und Verwaltungsbehörden die sizilianische Gesetzgebung an, ohne eine Entscheidung des Verfassungsgerichts über die "Verfassungswidrigkeit" der einschlägigen staatlichen Gesetze abzuwarten.

Dieses Verfahren beeinträchtigt die Rechtssicherheit ¹²⁵⁾, da die einzelnen Gerichte - beispielsweise in der Frage, ob eine bestimmte Vorschrift der staatlichen Regelung einen allgemeinen Grundsatz der Rechtsordnung darstellt - unterschiedlich urteilen ¹²⁶⁾ und da lediglich den Entscheidungen des Verfassungsgerichts erga-omnes-Wirkung ¹²⁷⁾ zukommt. Auf Grund von Art. 134 I Verfassung ist aber für Entscheidungen bezüglich der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen die ausschließliche Zuständigkeit des Verfassungsgerichts gegeben. Daher bejaht ein Teil der Lehre, der von der Vorrangigkeit staatlicher Gesetze ausgeht, die Anwendung der staatlichen Gesetze auch in den Fällen ausschließlicher regionaler Zuständigkeit bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Verfassungswidrigkeit des staatlichen Gesetzes vom Verfassungsgericht festgestellt worden ist ¹²⁸⁾. Folgerichtig wird von dieser Lehre auch die Ansicht abgelehnt, derzufolge ein staatliches Gesetz, welches eine Materie der ausschließlichen regionalen Gesetzgebungszuständigkeit zum Gegenstand hat, nichtig ist (nullità

125) So etwa Mazziotti, Studi, S. 81 ; A.C. 3.3.1951 - 26.1.1952 Nr. 35 (DAC. I, S. 574 ff., 577).

126) Hierauf weist schon Corte cass. 1952 Nr. 2855 (Foro it. 1952, I, Sp. 1169 ff.) hin, die entscheidet, daß die Bürger von Mal zu Mal Untersuchungen ("indagini") anzustellen haben, um die "rispettivi limiti di validità fra dette norme" festzustellen.

127) Art. 136 Verf.; vgl. C.c. 1957 Nr. 3, G.C. 1957, S. 11ff., 19.

128) Corte Cass. Sez. Un. 1952 Nr. 416 (Foro it., I, Sp. 720); Corte Cass. Sez. Un. 1952 Nr. 2885 (Foro it., I, 1952, Sp. 1169 ff.); ebenso Giovenco, Rtrdp. 1956, S. 467 mit FN. 15; Crosa, Diritto costituzionale, S. 202.

della legge), wie dies teilweise¹²⁹⁾ für diejenigen regionalen Gesetze angenommen wird, die eine nicht zugeteilte Materie regeln.

Da aber nach Lehre und Rechtsprechung staatliche Gesetze so zu interpretieren sind, daß sich deren Geltungsbereich nicht auch auf die Regionen mit Sonderstatut bezieht, ist normalerweise kein Grund für das Tätigwerden des Verfassungsgerichts ersichtlich. Zwar widerspricht der Text des staatlichen Gesetzes der Verfassung (dadurch, daß die Geltung einzelner Bestimmungen nicht für die Sonderregionen ausgeschlossen wird), die ständige verfassungskonforme Interpretation ist aber in der Regel gewährleistet¹³⁰⁾. Dieses Ergebnis stimmt auch damit überein, daß nicht die gesetzliche Bestimmung, sondern die Norm Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung ist¹³¹⁾. Hiernach ist also für eine eventuelle verfassungsgerichtliche Überprüfung entscheidend, wie eine Norm zu einem gegebenen Zeitpunkt von den Gerichten und den Verwaltungsbehörden interpretiert und angewandt wird.

Falls jedoch bei einem Konflikt zwischen staatlichem und regionalem Gesetz das Verfassungsgericht angerufen würde, was in der Praxis nicht der Fall ist, müßte sich das Gericht nicht über die Verfassungswidrigkeit einer Bestimmung (*illegittimità costituzionale*), sondern lediglich

129) So Crisafulli, Rtrdp. 1960, S. 279.

130) Vgl. C.c. 1956 Nr. 3, G.C. 1956, S. 568 ff., 574; das Gericht stellt hierbei fest, daß die Interpretation des vorliegenden Gerichts ohne Einfluß auf die Auffassung des Verfassungsgerichts ist, daß es aber "tenere il debito conto di una costante interpretazione giurisdizionale che conferisce al precetto legislativo il suo effettivo valore nella vita giuridica". Vgl. zum Ganzen auch Crisafulli, G.C. 1956, S. 929 ff. m.w.N.

131) Hierzu u.a. Crisafulli, G.C. 1956, S. 929 ff., 937 f. ("norma" im Gegensatz zu "articoli di legge"); ebenso C.c. 1956 Nr. 8, G.C. 1956, S. 602 ff., 605. Zum Ganzen Grottanelli, Considerazioni sulla attività interpretativa della Corte costituzionale.

über die Anwendbarkeit dieser Bestimmung (efficacia) ¹³²⁾ in einer der bis jetzt bestehenden fünf Regionen aussprechen. Wegen der von Region zu Region unterschiedlichen Materiekataloge müßte das Gericht somit jede einzelne Bestimmung des staatlichen Gesetzes in bezug auf dessen Anwendung in jeder der fünf Regionen untersuchen. Lediglich in 1964 Nr. 4 handelt es sich um einen der äußerst seltenen Fälle, in dem eine Region ein staatliches Gesetz, dessen Geltung sich (im Gegensatz zu der der DPR) auf das ganze Staatsgebiet erstreckte, anfocht. Das Gericht stellte fest, daß das staatliche Gesetz nicht in Sizilien anzuwenden sei ¹³³⁾. Aus diesem Grund legt der ordentliche Richter in der Regel nur dann staatliche Gesetze dem Verfassungsgericht vor, wenn er hierin einen "echten" Fall von Verfassungswidrigkeit erblickt, nicht aber solche, deren "Verfassungswidrigkeit" durch die Nichtanwendung einer Bestimmung beseitigt werden kann ¹³⁴⁾. Auf Grund dieser Überlegungen wird der Richter normalerweise "in via incidentale" lediglich diejenigen regionalen Gesetze und von staatlichen Gesetzen (und besonders den DPR.) nur diejenigen Bestimmungen dem Verfassungsgericht vorlegen, die allein für eine bestimmte Region erlassen worden sind. Falls beispielsweise ein staatliches Gesetz auf dem Gebiet ausschließlicher regionaler Gesetzgebung eine Bestimmung enthält, derzufolge es auch für eine der Regionen mit Sonderstatut gilt, kann ein Fall der Kompetenzverletzung nach Art. 2 VerfGG vorliegen, und die Region kann anfechten, beziehungsweise der Richter

¹³²⁾ Auf den Unterschied zwischen "inefficacia" und "incostituzionalità" wird schon in A.C. 3.3.1951-26.1.1952 Nr.35 (DAC. I, S. 574 ff., 576 f.) hingewiesen. Hiernach sind Gesetze, die "incostituzionale" sind, bis zur verfassungsgerichtlichen Feststellung in ganz Italien anzuwenden. Der verfassungskonforme Erlaß eines regionalen Gesetzes führt also, falls ein einschlägiges staatliches Gesetz existiert, zu dessen inefficacia.

¹³³⁾ C.c. 1964 Nr. 4, G.C. 1964, S. 33 ff., 42.

¹³⁴⁾ Pierandrei, Corte costituzionale, S. 928, bejaht deshalb beim Auftauchen schwieriger Interpretationsfragen die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts.

"in via incidentale" vorlegen.

Eine Bestätigung dieser Auffassung ist in der sehr geringen Zahl von Urteilen des Verfassungsgerichts "in via incidentale" bezüglich der Verfassungswidrigkeit staatlicher Gesetze zu erblicken. Die entsprechende Auffassung läßt sich auch aus einem Vergleich der bis jetzt vom Verfassungsgericht durchgeführten Verfahren "in via principale" herauslesen. Von den in den Jahren 1957 - 1966 eingeleiteten etwa hundert Verfahren ¹³⁵⁾ (ricorso-questione di legittimità in via principale) sind etwa 85 vom Ministerpräsidenten gegen die Regionen und nur zehn von den Regionen gegen den Ministerpräsidenten anhängig gemacht worden. Bei den übrigen Fällen handelt es sich um Kompetenzfragen, die zwischen den Provinzen Bozen und Trient, beziehungsweise zwischen diesen Provinzen und der Region strittig sind. Bei den Rekursen gegen staatliche Gesetze geht es fast ausschließlich um DPR., deren Geltung sich auf eine einzige Region beschränkt, bei denen eine Begrenzung der Anwendbarkeit aus diesem Grunde nicht in Frage kommt und bei denen eine Entscheidung bezüglich der Verfassungsgemäßheit keine Schwierigkeiten bietet ¹³⁶⁾.

3. Fall b) : Das staatliche Gesetz wird nach dem regionalen Gesetz erlassen.

An dieser Stelle soll untersucht werden, welche Rechtsfolgen eintreten, wenn nach Erlaß einschlägiger regionaler Gesetze der staatliche Gesetzgeber tätig wird. Auch in dieser Fallgestaltung, die in der Praxis wesentlich seltener vorkommt, da in der Regel schon für alle Lebensbereiche eine staatliche Gesetzgebung existiert,

¹³⁵⁾Vgl. die Zusammenstellung der Rekurse von Staat, Region und Provinz (Bozen und Trient) im Inhaltsverzeichnis der G.C.; vgl. auch Comitato nazionale, I, S. 15.

¹³⁶⁾So Virga, Diritto costituzionale (1961), S. 427 f.; vgl. z.B. C.c. 1956 Nr. 20, G.C. 1956, S. 661 ff., 670.

wurde anfänglich von Lehre und Rechtsprechung sowohl die Anfechtung des später erlassenen staatlichen Gesetzes ¹³⁷⁾, als auch eine entsprechende Interpretation an Hand der Verfassung ¹³⁸⁾ vertreten. Die neuere Rechtsprechung des Verfassungsgerichts scheint der Lösung mittels Interpretation des staatlichen Gesetzes an Hand der Verfassung zuzuneigen. Insoweit kann auf die Ausführungen hingewiesen werden, die bei der Erläuterung des Falles a) (S.208) gemacht wurden. Aus den dort angeführten Gründen ist dieser Weg sowohl für den Staat als auch für die Region zweckmäßig. Der staatliche Gesetzgeber braucht bei Erlass eines neuen Gesetzes nicht für

137) Corte Cass. Sez. Un. 1952 Nr. 2885 (Foro it. 1952, I, Sp. 1169 ff.) : bis zur Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit ist das staatliche Gesetz anzuwenden. A.C. 18.3.1950-25.10.1950 Nr. 17 (DAC. I, S. 283 ff., 285) : die Region Sizilien kann entweder das staatliche Gesetz anfechten oder ein eigenes erlassen. A.C. 29.3.1952-28.5.1952 Nr. 54 (DAC. II, S. 892 ff., 909, Ansicht des Staatsanwaltes - Procuratore generale - Eula): das staatliche Gesetz muß angefochten werden, besitzt aber bis zur Entscheidung der Alta Corte Vorrang gegenüber regionalen Gesetzen.

138) Corte Cass. 1957 Nr. 1121, G.C. 1958 S. 1163 ff.: spätere staatliche Gesetze können frühere regionale Gesetze nicht ändern. A.C. 23.12.1950-13.4.1951 Nr. 29 (DAC. I, S. 464 ff., 472 f.): nach dieser Entscheidung fehlt sogar das erforderliche Interesse der Region an einer Anfechtung des staatlichen Gesetzes, da: "non esiste alcun serio elemento di interpretazione dal quale possa desumersi l'intenzione del legislatore statale di applicare la legge stralcio alla Sicilia". A.C. 29.3.1952-28.5.1952 Nr. 54 (DAC. II, S. 892 ff.): alle staatlichen Gesetze, ohne Rücksicht auf die geregelte Materie, gelten in ganz Italien, es sei denn, daß bereits ein regionales Gesetz bezüglich dieser Materie erlassen worden ist (a.a.O. S. 894). C.c. 1959 Nr. 21 (vgl. oben FN.117), wonach das staatliche Gesetz während der Geltung des regionalen Gesetzes nicht angewandt werden kann.

Zur zustimmenden Lehre vgl. : Pierandrei, Corte costituzionale, S. 927; Guarino, Applicazione, S. 723; Virga, Diritto costituzionale (1961), S. 426 : "effetto preclusivo della legge regionale"; Zanobini, Corso di diritto amministrativo, I, S. 84 f.; Crisafulli, Lezioni, S. 367 : Avvocatura, S. 552; Ausiello Orlando, Studi, S. 73 "sul piano dell'interpretazione della legge".

jede Region (d.h. für die fünf Sonderregionen getrennt und für die einfachen Regionen einheitlich) gesondert zu bestimmen, welche der im staatlichen Gesetz enthaltenen Bestimmungen in einer Region anzuwenden sind und welcher Teil der schon erlassenen Regionalgesetzgebung einer jeden Region von der neu erlassenen staatlichen Gesetzgebung unberührt bleiben soll.

V. Stellungnahme des Verfassungsgerichts und

Schlußbemerkung

Das Verfassungsgericht hat bis 1966 zu der Rangfrage nicht in der Weise Stellung genommen, wie es zu erwarten gewesen wäre, wenn man von einer Kompetenztrennung abgesehen hätte. Durch die Annahme dieser Kompetenztrennung aber werden die Konfliktmöglichkeiten sehr stark eingeschränkt, wenn nicht sogar unmöglich gemacht, so daß sich das Gericht bis heute nicht ausdrücklich zu diesem Punkt geäußert hat. In der Entscheidung 1959 Nr. 30¹³⁹⁾ stellte das Gericht für die Ausführungsbestimmungen zu den Regionalstatuten (norme di attuazione in der Form von DPR. vgl. S. 137) fest, daß diese den einfachen staatlichen Gesetzen gleichgestellt, den regionalen Gesetzen jedoch übergeordnet sind. Erst 1964 bejahte das Gericht auf Grund von Art. 5 Verf. und des Unterschiedes beider Gesetzesarten (der staatliche Gesetzgeber ist in der Wahl seiner Ziele frei, wohingegen der regionale Gesetzgeber vorgegebene, unabänderliche Ziele verfolgen muß¹⁴⁰⁾) den

139) C.c. 1959 Nr. 30, G.C. 1959, S. 363 ff., 378. Das VerfGG führt zu den DPR. aus: "Hanno dunque valore di legge Sia per ragioni formali che per ragioni sostanziali, esse si pongono dunque su un piano diverso e superiore rispetto alle leggi da emanare nelle materie da esse regolate; ma non per questo si può ad esse attribuire il carattere di leggi costituzionali".

140) C.c. 1964 Nr. 66, Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale, III, S. 343 ff., 351: "... l'attività della Regione (es handelt sich um Sizilien), anche quando è manifestazione di legislazione "esclusiva", incontra vari limiti nella legislazione statale". Das Gericht folgert die Vorrangigkeit staatlicher Gesetze insbesondere aus der Existenz von Art. 127 Verf. ("... predisponendo il controllo di merito sulla legislazione regionale, considera prevalente").

Vorrang einfacher staatlicher Gesetze und führte hierzu aus, daß die regionalen Gesetze nicht auf die gleiche Stufe mit den staatlichen Gesetzen gestellt werden können. Aus der Praxis sowohl der einfachen Gerichte als auch des Verfassungsgerichts ist aber zu erkennen, daß das Verfassungsgericht nicht nach dem Grundsatz "staatliches Recht bricht Regionalrecht" verfährt. Auftauchende Normenkonflikte werden vielmehr differenziert behandelt : Die Verfassungswidrigkeit staatlicher Gesetze, die sich nur auf den Bereich einer Region beziehen (z.B. DPR), wird vom Verfassungsgericht festgestellt, die "Verfassungswidrigkeit" eines staatlichen Gesetzes, dessen Mangel in der Geltung auch für eine schon errichtete Region besteht, wird in der Regel mittels Interpretation der einfachen Gerichte gelöst. Die Verfassungswidrigkeit regionaler Gesetze wird vom Verfassungsgericht festgestellt, sofern nicht der regionale Gesetzgeber nach den Grundsätzen von Art. 10 I und II G. vom 10. 2. 1953 Nr. 62 die notwendigen Angleichungen an neu erlassenes staatliches Recht vornimmt.

A N H A N G I

Die geschichtlichen Wurzeln des heutigen Regionalismus in Italien

Wenn man vom Vorkommen des Begriffes Region zur Zeit des Kaisers Augustus ¹⁾ und des Beginns der Neuzeit ²⁾ absieht, finden sich die in Art. 131 der italienischen Verfassung genannten Regionen zum ersten Mal 1863 in einer amtlichen Publikation, die auf den Statistiker Pietro Maestri (1816 - 1871) zurückgeht ³⁾. Seitdem bildet die Regionaleinteilung die Grundlage für alle statistischen Untersuchungen. 1870 wird die ursprüngliche Bezeichnung durch "compartimento" ersetzt, 1912 jedoch wieder eingeführt. Nach verschiedenen Änderungen bestehen zur Zeit (1967) 20 Regionen ⁴⁾. Erst im Laufe des 19. Jahrhunderts, besonders während des Risorgimento, spielt die Region eine Rolle, die sich nicht mehr auf rein statistische Funktionen beschränkt ⁵⁾ und die auf den folgenden Seiten dargestellt werden soll.

-
- 1) Diese Einteilung in elf Regionen diene lediglich statistischen Zwecken, vgl. Enciclopedia Italiana, Roma, (1929 ff.), Bd. XIX, S. 737 ff.; Nachweise für "regie" bei Vitta, Il Regionalismo, Firenze (1923), S. 4 mit FN. 1.
 - 2) Die Humanisten des 15. Jhrdt., besonders die Geographen (z.B. Leandro Alberti (1479-1553)) teilten Italien in Regionen ein.
 - 3) Annuario economico politico, Torino (1852).
 - 4) Bezüglich historischer, wirtschaftlicher und geographischer Fragen sowie bibliographischer Angaben vgl. das Sammelwerk: Le Regioni d'Italia. Collezione diretta da Roberto Almagia, Torino (1960 ff.).
 - 5) Zur Geschichte der Region vgl. besonders Monaco, La Regione, sintesi storica dell'autonomia regionale in Italia, Roma (1957); Vitta, a.a.O.; Saredo, La legge sulla amministrazione comunale e provinciale, Torino (1901 ff.), 2. Aufl., 9 Bde., Bd. 1.; De Gennaro, L'autonomia delle Regioni e l'ordinamento regionale dello Stato. Scritti di diritto pubblico, Milano (1955), I, S. 353 ff.

Die Entwicklung bis 1861

In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts stellte Italien ein loses Nebeneinander von Monarchien und Republiken dar. Durch Napoleon wurden diese Staaten zu größeren Komplexen zusammengefaßt ⁶⁾, aber die Ergebnisse des Wiener Kongresses waren für eine weitere Einigung ungünstig, da die Vielzahl von Staaten und die bestehende Rechtszersplitterung ⁷⁾ nicht beseitigt, sondern die alten Verhältnisse bis auf wenige Ausnahmen wieder hergestellt wurden. Lediglich der auf Napoleon zurückgehende Verwaltungsaufbau (Errichtung von Provinzen) blieb auch nach 1815 teilweise aufrechterhalten ⁸⁾. In zeitgenössischen politischen Schriften werden die verschiedenen Möglichkeiten für eine politische Einigung Italiens erörtert.

Giuseppe Mazzini (1805 - 1872) tritt für einen republikanischen Einheitsstaat ⁹⁾ ein, welchen er mit Hilfe Piemonts zu erreichen sucht ¹⁰⁾. In seiner 1831 gegründeten Einheitsbewegung "La Giovine Italia" ¹¹⁾ gilt die Parole "Indipendenza, Unità, Libertà", Unabhängigkeit von Österreich, Absetzung der Fürsten und Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung in Rom sind seine Ziele. Trotz seiner republikanischen Zielsetzung und der Ablehnung eines Bundesstaates ¹²⁾ ("non vi sono

6) Gebiete, die zum Kaiserreich Frankreich gehörten; Kgr. Italien; Fsm. Lucca; Kgr. Neapel; Kgr. Sardinien; Kgr. Sizilien; Kirchenstaat.

7) Vgl. hierzu Seidlmayer, Geschichte Italiens, Stuttgart (1962), S. 368 ff.

8) Vgl. Übersicht bei Saredo, a.a.O. Bd. 1, S. 8 ff.

9) Mazzini, Giuseppe, Scritti editi ed inediti, Imola (1907 ff.) (Nationalausgabe), Bd. III, S. 269, mit der Gleichsetzung von Republik und Freiheit.

10) Brief v. 20.9.1859 an König Viktor Emanuel II., in dem er die Unterstützung der Republikaner verspricht, Mazzini, a.a.O., Bd. LXIV, S. 137 ff.

11) Mazzini, a.a.O., Bd. II, S. 75 ff., 77.

12) Besonders in "Dell'Unità Italiana (1833), a.a.O., Bd. III, S. 261 ff., S. 267. 271.

cinque Italie, quattro Italie, tre Italie. Non v'è que un Italia") anerkennt Mazzini 1861 die Notwendigkeit von Regionen ("La Regione, zona intermedia indispensabile tra la Nazione e il Comune, additata dai caratteri territoriali secondari, dai dialetti, e dal predominio delle attitudini agricole ...") ¹³⁾ und schlägt die Bildung von zwölf Regionen vor, deren gewählte Vertretungen Befugnisse auf dem Gebiet der Verwaltung besitzen sollen.

Den Gedanken Mazzinis treten Gioberti, Rosmini, Balbo und d'Azeglio entgegen. Gioberti (1801 - 1852) ¹⁴⁾ erstrebt als gemäßigter Liberaler, der Altes mit Neuem zu verbinden sucht und der die Revolution ablehnt, einen Staatenbund unter dem Vorsitz des Papstes ¹⁵⁾, eine teilweise Rechtsvereinheitlichung und eine wirtschaftliche Einigung Italiens ¹⁶⁾. Sein Ausgangspunkt ist die Unterschiedlichkeit der einzelnen Gebiete, die auf geographischen, historischen und ethnischen Gegebenheiten beruht ¹⁷⁾. Er vertritt Ideen des Neoguelfismus und sieht in Pius IX. (ab 1846) die Verkörperung der politischen und moralischen Kraft Italiens. Nach seinen Enttäuschungen in den Jahren 1848 - 1849 erblickt er ebenso wie Minghetti, der 1848 das in Rom gebildete Kabinettt verläßt, die Lösung in einem Bundesstaat unter der Füh-

13) Dell'Unità Italiana, in der ergänzten Fassung von 1861, Bd. III, S. 261 ff., bes. S. 333 ff.

14) Gioberti, Del Primato morale e civile degli Italiani, Capolago (1846), I, S. 116 ff.

15) Gioberti, a.a.O., S. 126 ff.: "Confederazione politica, sotto l'autorità moderatrice del pontefice".

16) Dieser Gedanke ist nicht neu, er findet sich bereits bei: Filangieri, Gaetano, (1752 - 1788), Scienza della legislazione, Napoli (1780); Galeani, Napione (1748 - 1830), Idea di una confederazione delle Potenze d'Italia (1791); Angeloni, Luigi (1759 - 1842), Sopra l'ordinamento che aver dovrebbero i governi d'Italia (1814); Santorre di Santarosa, (1783 - 1825), Delle speranze degli Italiani (1820). Zum Ganzen vgl. Antonio Monti, L'idea federalistica nel Risorgimento italiano, Bari (1922), S. 37 ff., 81 ff.

17) Gioberti, a.a.O., I, S. 133.

rung des Hauses Savoyen ¹⁸⁾. Auch Cesare Balbo (1789 - 1853) räumt dem Königreich Savoyen wegen der bevorstehenden militärischen Auseinandersetzungen die Leitung in dem zu errichtenden Bundesstaat ein ¹⁹⁾. Ebenso wie S.A. Rosmini ²⁰⁾ (1797 - 1855) und Massimo d'Azeglio (1798 - 1866) zählt auch er zum Kreis der liberalen Katholiken, für die der Föderalismus im weiteren Sinne nur ein Mittel darstellt, um die staatliche Einheit zu erlangen.

Carlo Cattaneo (1801 - 1869) ²¹⁾ dagegen vertritt mit anderen ²²⁾ den Föderalismus (oder Regionalismus) nicht als Übergangsform für die staatliche Einigung, sondern als Idealform und erstrebenswertes Ziel der italienischen Politik "federalismo liberale, democratico" ²³⁾. Auch wenn keine Unterschiede der Rasse, Sprache oder Religion bestehen, dient der Föderalismus dem Schutz der lokalen Interessen gegenüber dem staatlichen Zentralismus ²⁴⁾. Cattaneo erstrebt ein Italien, das sich aus einer Reihe regionaler, demokratischer Republiken zusammensetzt ("un'Italia di repubbliche democratiche regionali" ²⁵⁾). Auch für Giuseppe Ferrari (1811 - 1876) stellt ein republikanischer Föderalismus wegen der Vielzahl historischer Zentren und ethnischer sowie geographischer Un-

18) Gioberti, *Del rinnovamento civile d'Italia* (1851) II, S. 1 "... il sistema federale tanto giova nell'amministrazione quanto nuoce nella politica ...".

19) Balbo, Cesare, *Le Speranze d'Italia* (1844), das Gioberti gewidmet ist.

20) Rosmini, *La Costituzione secondo la giustizia sociale, con un'appendice dell'unità d'Italia*, Napoli (1848).

21) Cattaneo, Carlo, *Scritti politici ed epistolario*, Firenze (1892 ff.), Bd. 2, S. 21: "l'Italia è fisicamente e storicamente federale ..." und S. 197.

22) Vgl. Monti, a.a.O., S. 41 ff.

23) Hierzu besonders Monti, a.a.O., S. 43 ff.

24) Cattaneo, a.a.O., Bd. 2, S. 41 ff.

25) Cattaneo, *La Fédération italienne*, Paris (1860).

terschiede die einzige Lösung dar²⁶⁾. Seiner Meinung nach entspricht der Föderalismus ebenso der italienischen Tradition wie der Zentralismus der französischen.

Die Einigung kommt schließlich unter der Führung des Hauses Savoyen und durch die Politik Cavour's zustande: In den Jahren 1859 - 1861 schließen sich die ehemals selbständigen Staaten, meist durch Volksabstimmung, dem Königreich an, wodurch eine Weiterverfolgung der Gedanken Giobertis und Cattaneos ausgeschlossen wird. Am 28. 2. (14. 3.) 1861 wird das Königreich Italien (Regno d'Italia)²⁷⁾ verkündet²⁸⁾. In seiner Verfassung werden die zentralistischen Prinzipien Sardinien's übernommen; bundesstaatliche Elemente finden sich nicht²⁹⁾. Viktor Emanuel II. ist nach dem Gesetz vom 17. 3. 1861 "per grazia di Dio e per volontà della nazione" König eines Einheitsstaates und verkörpert die neu geschaffene staatliche Einheit. Am 18. 2. desselben Jahres tritt das erste italienische Parlament in Turin zusammen. Bis auf Venetien (1866 zu Italien gekommen) und Rom (1870 zu Italien gekommen) ist die Einigung mit dem Ergebnis einer zentralistisch aufgebauten Monarchie (soluzione monarchico unitaria) abgeschlossen.

In der Folgezeit verstummt der Gedanke einer Dezentralisierung auf regionaler Grundlage nicht: je nach der politischen Richtung und den außenpolitischen Umständen tritt er stärker oder schwächer hervor. Doch ist schon an dieser Stelle darauf hinzuweisen, daß es sich von

26) Ferrari, La Federazione Repubblicana, Londra (1851), S. 90 ff., 165 ff., 168 "federazione repubblicana". Die Republiken besitzen Verfassung, Volksvertretung und Regierung; die assemblea nazionale setzt sich aus den Vertretern der Republiken zusammen und ist nur für die Verteidigung des Landes zuständig.

27) Vgl. Gesetz v. 17.3.1861 Nr. 4671.

28) Vgl. Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, Padova (1962), S. 151 ff.

29) Vgl. aber auch die 1861 von Mazzini geäußerte Ansicht über die Errichtung von Regionen (Fußnote 13).

nun an stets um die Einrichtung von Regionen im Rahmen eines Einheitsstaates handelt.

Das Königreich Italien umfaßt 1861 Gebiete mit unterschiedlicher Vergangenheit, verschiedenen Rechts- und Verwaltungssystemen und Territorien, denen schon früher gewisse Selbstverwaltungsrechte ³⁰⁾ eingeräumt worden sind. Die Eingliederung eines jeden Gebietes wirft die Frage auf, ob die piemontesische Gesetzgebung im Ganzen übernommen oder ob die Weitergeltung der alten Gesetze angeordnet werden soll ³¹⁾. Für die Verwaltung ist insbesondere die Frage zu lösen, ob das französische Provinzialsystem mit seinen Präfekten ³²⁾, das schon früher im Königreich Sardinien eingeführt worden ist, auf ganz Italien übertragen, oder ob eine Verwaltung nach angelsächsischem Typus mit Möglichkeiten einer umfangreichen Selbstverwaltung eingeführt werden soll ³³⁾. Neben dem Verwaltungssystem ist auch die Frage einer etwaigen lokalen Rechtssetzung zu lösen, welche im folgenden besonders berücksichtigt wird. In den verschiedenen Reform-

30) So z.B. in der Lombardei. Infolge der Selbstverwaltungsbefugnisse (vgl. die Landesverfassung des lombardisch-venezianischen Königreiches, Kaiserl. Patent v. 24.4.1815) wird das neue Kommunalrecht widerwillig angenommen. Vgl. Saredo, a.a.O., Bd. 1, S. 24. Die Verfassung des Königreiches Lombardei-Venetien ist abgedruckt in: Collezione di leggi e regolamenti, Bd. 2, Teil I, S. 141.

31) Zum Anschluß der Lombardei an Piemont vgl. z.B. Boggio, Riv. amm. del Regno 1859, S. 545 ff., der die Ansicht vertritt, daß die Beibehaltung einer unterschiedlichen Gesetzgebung für die staatliche Einheit schädlich ist und daher eine sofortige Rechtsangleichung (S. 548) fordert.

32) Diese Einrichtung geht auf das französische Gesetz v. 22.12.1789 - 8.1.1790 zurück und dient sowohl einer übersichtlichen Verwaltung als auch der Beseitigung historischer Erinnerungen. Vgl. Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, Paris (1914), S. 258 ff.; Ragionieri, Politica e amministrazione nello Stato unitario, Studi storici (1959 - 1960), S. 472 ff.

33) Amorth, Il problema della struttura dello Stato in Italia, Como - Milano (1945), S. 12 ff.

vorschlägen spielt jedoch dieser Aspekt **stets eine untergeordnete Rolle**. Im Vordergrund stehen **Verwaltungsbefugnisse** und finanzielle Fragen der **Regionen** ³⁴⁾. Außerdem ist auf den Zusammenhang der **föderalistischen Strömungen** vor 1861 mit den Vertretern eines **Regionalismus** nach der Einigung hinzuweisen ³⁵⁾. Obwohl durch Gesetz vom 23.10.1859 ³⁶⁾ das **savoyische Gemeinde- und Provinzialrecht** auf ganz Italien ausgedehnt wird, kommt es in den folgenden Jahren zu verschiedenen **Gesetzgebungsvorschlägen**.

Schon 1860 wird eine **Untersuchungskommission** ³⁷⁾ vom Innenminister Luigi Carlo Farini (1812 - 1866) mit der **Neufestsetzung der Verwaltungsgrenzen (Regionalgrenzen)** und der **Regelung der lokalen Selbstverwaltung** beauftragt. Nach Meinung Farinis sollen sich die **Regionalgrenzen** den **historischen und natürlichen Gegebenheiten** des Landes anpassen ³⁸⁾ und Gebiete umfassen, die größer sind als die ehemaligen Provinzen. Der **Regionalausschuß (Commissione regionale)** soll nach diesem Bericht mit **Satzungsbefugnissen (potestà regolamentare)** für **bestimmte Materien** ³⁹⁾ ausgestattet sein. Um aber den **Regionalausschüssen** nicht den **Anschein von Parlamenten** zu geben, sollen diese nicht direkt von der **Bevölkerung** gewählt werden, sondern sich aus **Personen** zusammensetzen, die von den **Provinzialräten (Consigli provinciali)** bestimmt

34) Saredo, a.a.O., Bd. 1, S. 197 ff.

35) Cattaneo im Vorwort des "Politecnico" von 1860.

36) Sog. legge Rattazzi (sull'ordinamento comunale e provinciale), das die einheitliche Verwaltung aller Gebiete vorsieht.

37) Saredo, a.a.O., Bd. 1, S. 25 ff.

38) "Al di sopra della Provincia, al di sotto del concetto politico dello Stato, io penso che si debba tener conto di questi centri, i quali rappresentano quelle antiche autonomie italiane che fecero sì nobile omaggio di sé all'unità della Nazione", nach Saredo, a.a.O., Bd. 1, S. 30.

39) Ackerbau, Wälder, Jagdwesen; hierbei sind staatliche Rahmengesetze zu beachten; die Verordnungen bedürfen der königlichen Bestätigung. Näher hierzu Saredo, a.a.O., Bd. 1, S. 38.

werden ⁴⁰⁾. Ohne die Empfehlungen dieser Kommission ⁴¹⁾ zu berücksichtigen, legt Minghetti ⁴²⁾ am 13.3.1861 einen neuen Gesetzesentwurf dem Parlament vor und führt hierzu aus, daß die Reform der Festigung der staatlichen Einheit dienen und daß gleichzeitig eine möglichst weitgehende Verwaltungsdezentralisation verwirklicht werden solle ⁴³⁾. Die Regionen, die er nach geographischen und historischen Gesichtspunkten gebildet wissen will, müssen auch im Volksbewußtsein verankert sein ⁴⁴⁾. Die Region stellt hiernach einen Verband von Provinzen dar (*consorzio di provincie*), der vor allem Verwaltungsbefugnisse besitzt. Der Regionalrat, der in gleicher Weise wie im Gesetzgebungsentwurf Farini gebildet wird, kann Verordnungen erlassen (Trockenlegung und Urbarmachung, Ausübung von Jagd und Fischfang, jeweils im Rahmen der staatlichen Gesetze) ⁴⁵⁾. Diese Verordnungen sind dem Gouverneur (*Governatore*), der die Funktionen eines Präfekten ausübt, vorzulegen, welcher sie an den Innenminister weiterleitet. Wegen Formmängeln und Gesetzesverstößen kann dieser die Verordnung annullieren. Nach Anhörung des Staatsrates (*previo voto del Consiglio di Stato*) bedarf die Verordnung noch der königlichen Billigung (*approvazione*) ⁴⁶⁾.

Dem Einwand der Gegner, die Einrichtung der Region stelle eine Gefahr für die staatliche Einheit dar, begegnet Minghetti mit dem Hinweis, er habe die zu autonome und allzu separatistische Neigung der Regionen ebensowenig

40) Saredo, a.a.O., Bd. 1, S. 31 und S. 36.

41) Teilweise abgedruckt in Monaco, a.a.O., S. 19 ff.

42) Minghetti, *De l'organisation administrative du Royaume d'Italie*, Paris (1862), S. 54 ff., besonders S. 58 ff., S. 159 ff.; Vitta, a.a.O., S. 35 ff.

43) Minghetti, a.a.O., S. 159 ff.: "Décentraliser l'administration dans tout ce qui n'est pas essentiel pour l'unité politique, militaire, législative et financière du royaume."

44) Saredo, a.a.O., Bd. 1, S. 153, S. 156 ff.

45) Abgedruckt in Saredo, a.a.O., Bd. 1, S. 176.

46) Art. 14 und 15 des Entwurfes.

gefürchtet wie er sie jetzt fürchte, da ihre Rechte und Pflichten genau begrenzt würden, und da den interprovinziellen Vertretungen nicht Aussehen und Verfahrensweise von kleinen Parlamenten verliehen würde⁴⁷⁾. Bei der Vorlage des Gesetzesentwurfes erklärt Minghetti vor der Abgeordnetenversammlung, daß sich Italien sowohl vor dem französischen Zentralismus als auch vor dem Föderalismus nordamerikanischer und schweizerischer Prägung bewahren müsse⁴⁸⁾.

Trotz dieser Einschränkungen und der geringen Befugnisse der Region wird der Gesetzesvorschlag Minghettis vom Parlament abgelehnt⁴⁹⁾. Der Widerstand gegen die Errichtung von Regionen erklärt sich auch und vielleicht vor allem aus der Furcht, die früheren Verhältnisse wiederherzustellen⁵⁰⁾. Charakteristisch für diese Geisteshaltung und die Furcht vor einem Zurückfallen in die alten Verhältnisse sind die Schriften von G.B. Giorgini und L. Carbonieri⁵¹⁾. Durch kgl. Dekret vom 20. 3. 1865 Nr. 2248 wird das Gemeinde- und Provinzialrecht Piemonts, das mit dem französischen Recht⁵²⁾ inhaltlich fast vollständig übereinstimmt auf ganz Italien übertragen. Auch auf anderen Gebieten wird die piemontesische Gesetzgebung der Jahre 1848 - 1860 nach 1860 auf ganz

47) Minghetti, I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione, Bologna (1881), S. 249.

48) Saredo, a.a.O., Bd. 1, S. 74.

49) Eine Kommission weist auf die Gefahren hin, die sich hieraus für die staatliche Einheit ergeben.

50) So vor allem Carbonieri, Delle Regioni in Italia, Modena (1861). Der Mittelpunkt der antiregionalen Bestrebungen ist nach Ragionieri, a.a.O., S. 497 ff., in der "Società Nazionale" und deren Sekretär La Farina zu erblicken.

51) Giorgini, La centralizzazione, i decreti d'ottobre e le leggi amministrative, Firenze (1861), S. 5 ff., 49 ff. und Carbonieri, a.a.O.

52) Gesetz vom 28. Pluviose des Jahres VIII; Amendola, Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, Milano (1935), Bd. 2, Teil IV, S. 91 ff.

Italien übertragen und gilt zu einem großen Teil noch heute ⁵³⁾.

Während der Regierung der Rechten (1861 - 1876) tritt der Regionalgedanke ebenso wie nach 1876 unter der der Linken fast vollständig in den Hintergrund. Trotz Untersuchungskommissionen und einiger Änderungen des Gemeinde- und Provinzialrechts kommt es zu keinen grundlegenden Gesetzesänderungen ⁵⁴⁾. Crispi verkörpert "unitarismo" und "autoritarismo" - nach seiner Meinung ist lediglich die Gemeinde dazu fähig, den Anforderungen der Selbstverwaltung nachzukommen. Die Provinz sei ein künstliches Gebilde, und für die Errichtung von Regionen bestehe kein Grund ⁵⁵⁾. Auch in der Literatur ⁵⁶⁾, die sich mit dem Ausbau der Selbstverwaltung beschäftigt, finden wir kaum Anklänge an eine regionale Gesetzgebung; lediglich Fenu und Saredo ⁵⁷⁾ schlagen ein Verwaltungssystem auf regionaler Grundlage vor ("unita politica-federazione amministrativa") ⁵⁸⁾, um die historisch bedingten Unterschiede zwischen den einzelnen Landesteilen zu beseitigen und die sozialen Verhältnisse anzugleichen ⁵⁹⁾. Durch den ersten Weltkrieg wird vorerst die Diskussion unterbrochen. Den besonderen wirtschaftlichen Verhältnissen Süditaliens sucht man seit 1885 durch Spezialgesetze zu entsprechen ⁶⁰⁾,

53) Astuti, L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, Napoli (1966), passim und S. 111.

54) Ein Gesetzentwurf, der die Wahl des Bürgermeisters vorsieht, scheitert 1884.

55) Vgl. Romualdo Giuffrida, Francesco Crispi e il problema della riforma delle strutture amministrative dello Stato italiano, Rass. storica del Risorgimento (1966), S. 277 ff.

56) Nachweise in Giovenco, L'ordinamento regionale, Roma (1961), S. 7 und Ronchey, Le autonomie regionali e la costituzione, Milano (1952), S. 29.

57) Fenu, Riforme organiche e decentramento amministrativo, Cagliari (1893); Saredo, a.a.O., Bd. 1, S. 182 ff.

58) Monaco, a.a.O., S. 39.

59) Saredo, a.a.O., Bd. 1, S. 182 ff. mit Hinweisen auf die Vorteile einer derartigen Regelung.

60) Vgl. unten FN. 68 und Zusammenstellung bei Giannini, Rtrdp. 1962, S. 561.

nachdem sich herausgestellt hatte, daß lediglich mit einer Rechtsangleichung keine Angleichung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu erreichen war.

Nach dem ersten Weltkrieg erhält der Regionalgedanke neuen Auftrieb; besonders die sozialen Unterschiede zwischen Nord und Süd bewirken, daß diese Gedanken hauptsächlich in Sizilien und Sardinien Anhänger finden. Bei der Eingliederung Julisch-Venetiens und Südtirols, Gebieten, in denen das österreichische System der Selbstverwaltung eingeführt worden war, soll die einmal bestehende Selbstverwaltung aufrechterhalten werden ⁶¹⁾: Die Gewährung einer Gesetzgebungsautonomie soll zur wirkungsvolleren Vertretung lokaler Belange beitragen ⁶²⁾. Teilweise wird hier das ursprüngliche Verwaltungsrecht aufrechterhalten ⁶³⁾. D'Amelio ⁶⁴⁾ bringt das Aufblühen des Regionalgedankens in Zusammenhang mit dem zerrütteten Staatsgefüge nach dem ersten Weltkrieg und meint, daß die Errichtung von Regionen eine bundesstaatliche Verfassung zur Folge habe, die zu einer Bedrohung des italienischen Einheitsstaates führe. Dante Petaccia ⁶⁵⁾ sieht einen Zusammenhang mit der durch den Krieg aufgeblähten Gesetzgebung; Monaco ⁶⁶⁾ weist zu Recht darauf hin, daß sich die Diskussion von einem "Verwaltungsregionalismus" ("Regionalismo puramente

61) Vgl. hierzu die Landes-Ordnung und Landes-Wahlordnung für die gefürstete Grafschaft Tirol und die für das Küstenland (gefürstete Grafschaft Görz und Triest). Durch D.R. v. 26.9.1921 Nr. 1322 wird die Regierung ermächtigt, in den annektierten Gebieten italienisches Recht einzuführen und die notwendigen Bestimmungen zur Koordinierung mit der ursprünglichen Gesetzgebung zu erlassen; vgl. Sturzo, La Regione nella Nazione, Roma (1949), S. 139; Vitta, a.a.O., S. 57; Relazione Jemolo, S. 268 ff.

62) Vitta, a.a.O., S. 57 ff.

63) So wurden beispielsweise das Grundbuchrecht und das Jagdrecht aufrechterhalten.

64) D'Amelio, Riv.dir.pubbl. (1924), I, S. 75 ff., S. 76.

65) Petaccia, Il decentramento, Nuova antologia (1922).

66) Monaco, a.a.O., S. 51.

amministrativo") in den Jahren nach 1861 zu einer Diskussion über den politischen Regionalismus ("Regionalismo politico") gewandelt hat. Vitta lehnt in seiner Studie "Il Regionalismo" die Errichtung von Regionen aus rechtlichen (staatliche Einheit!) und finanziellen Gründen ab ⁶⁷⁾ und schlägt staatliche Spezialgesetze ⁶⁸⁾ und Delegation an Gemeinden und Provinzen zur Lösung regionaler Probleme vor. Die Errichtung von Regionen befürworten D. Bizzarri ⁶⁹⁾ (aus wirtschaftlichen, politischen und verwaltungstechnischen Gründen) und P. Canepa Vaccaro, der aber eine regionale Gesetzgebung ablehnt ⁷⁰⁾. Gegen die Errichtung von Regionen erklären sich auch Borsi und Trentin ⁷¹⁾.

Die parlamentarische Diskussion beschränkt sich auf Verwaltungsfragen ⁷²⁾. In der Errichtung der Regionen sieht man aber keine Gefahr mehr für die staatliche Einheit. Auch die Parteien ⁷³⁾ nehmen zu den Regionalgedanken Stellung; Sturzo ⁷⁴⁾, der Führer der katholischen Volkspartei (Partito Popolare Italiano) mit neoguelfischer Tradition, den Monaco ⁷⁵⁾ "padre della Regione" nennt, sieht das Problem am umfassendsten und räumt dem gewähl-

67) Vitta, a.a.O., S. 127 ff., 168 ff.

68) Vitta, a.a.O., S. 132 ff., 140 ff.; solche Sondergesetze sind bereits u.a. für Sardinien (1897), die Basilikata (1904 und 1908), Calabrien (1906), die Sanierung Neapels (1885) und die Gewässer Venetiens (1907) erlassen worden.

69) Bizzarri, Il nuovo ente, La Regione, Parma (1924).

70) Vaccaro, Riv.dir.pubbl. 1922, I, S. 311 ff., besonders 319 und 344 ff.

71) Borsi, Riv.dir.pubbl. 1920, I, S. 1 ff.; Trentin, Riv.dir.pubbl. 1925, I, S. 65.

72) Monaco, a.a.O., S. 52 ff.

73) Hierzu Relazione Jemolo, S. 203 ff.

74) Luigi Sturzo, Riforme statali ed indirizzi politici, Firenze (1923); ders., Terzo congresso nazionale del Partito Popolare (1921); ders., Le autonomie regionali ed il Mezzogiorno, Roma (1944); ders., La Regione nella Nazione, Roma (1949).

75) Monaco, a.a.O., S. 59.

ten Regionalrat ⁷⁶⁾ neben umfangreichen Befugnissen auf dem Gebiet der Verwaltung das Gesetzgebungsrecht ein. Die Bildung eines Bundesstaates lehnt er ab. Ähnlich sind die Ziele des Partito Sardo di Azione.

Das Aufkommen des Faschismus setzt dieser Entwicklung ein Ende; nach 1922 hört jede Diskussion hierüber bis zum Kriegsende ⁷⁷⁾ auf. In diesen Jahren wird der Staatsaufbau stark zentralisiert ⁷⁸⁾; 1926 werden die Wahlen zu den Gemeinderäten und Provinzialversammlungen abgeschafft und Präfekten und Bürgermeister (podestà) in Provinzen und Gemeinden eingesetzt.

Nach 1944 handelt es sich nicht mehr lediglich um Fragen des Verwaltungsaufbaues wie in den Jahren nach 1860 und nach dem ersten Weltkrieg. In der Zwischenzeit ist die Errichtung von Regionen zu einer Verfassungsfrage geworden. Ausgangspunkt für diese neuen Bestrebungen ist die Überzeugung, daß ein dezentralisierter Staatsaufbau einem zentralistischen, wie er in der Vergangenheit praktiziert worden ist, vorzuziehen sei. Die Nachkriegsentwicklung ist als Reaktion auf die Vergangenheit, nicht aber als Fortführung der bundesstaatlichen Bestrebungen des Risorgimento zu sehen ⁷⁹⁾.

Die Diskussion in der Verfassungsgebenden Versammlung ⁸⁰⁾ spiegelt den Streitstand am besten wider, so daß ihr besondere Beachtung zu schenken ist. Die Verfassungsgebende Versammlung ist aber in ihren Entscheidungen wegen

76) Sturzo, La Regione nella Nazione, S. 158 ff., S. 162 ff: "Regioni come enti elettivi ... amministrativi-legislativi degli interessi circoscritti al proprio territorio, nel campo dei lavori pubblici, dell'agricoltura, industria, commercio e lavoro, della scuola e dell'assistenza sociale, beneficenza e igiene; ...".

77) Reform durch Acerbo (1923).

78) Acerbo, Il fascismo nel primo anno di governo, Roma (1923).

79) Sturzo, La Regione nella Nazione, S. 10; Monaco, a.a.O., S. 12.

80) Vom 25.6.1946 - 31.1.1948. Auf Grund der Wahlen vom 2.6.1946.

einiger schon früher vorgenommener Änderungen in Staatsaufbau nicht mehr ganz ungebunden.

Durch die Errichtung von "Alti Commissariati" und "Consulte regionali" in Sardinien ⁸¹⁾ und Sizilien ⁸²⁾ war nämlich der Behördenaufbau weitgehend dezentralisiert worden. Mit Gesetz vom 7. 9. 1945 war eine Regelung für das Aostatal und mit Gesetz vom 15. 5. 1946 ein Statut für Sizilien erlassen worden, das später durch Verfassungsgesetz vom 26. 2. 1948 Nr. 2 Verfassungsrang erhielt. Der Grund für den schnellen Erlaß dieser Gesetze ist in den Autonomie- und Lösungsbestrebungen dieser Gebiete zu erblicken. ⁸³⁾ Diese Sonderstatute sind im Gegensatz zu der Regelung in der Verfassung, die sich auf die einfachen Regionen bezieht, improvisiert und stellen ein Experiment dar ⁸⁴⁾. In Südtirol werden Statutsentwürfe verschiedener Stellen vorgelegt ⁸⁵⁾; der A.S.A.R.-Entwurf (Associazione Studi Autonomisti Regionali) wird mit einigen Änderungen von der Verfassungsgebenden Versammlung angenommen. Es ist außerdem darauf hinzuweisen, daß lediglich bei der Abfassung der Sonderstatute örtliche Stellen zur Mitarbeit herangezogen worden sind.

Bei den Parteien und deren Programmen ist anfänglich - auf spätere Änderungen kann hier nicht eingegangen werden - ein allgemeiner Zug festzustellen, der sich gegen einen allzu stark ausgeprägten Zentralismus wendet, wie er in der Vergangenheit, besonders während des Faschismus, praktiziert worden war ⁸⁶⁾. Gegner des regionalen

81) D.L. v. 27.1.1944 Nr. 21.

82) D.L. v. 18.3.1944 Nr. 91.

83) Monaco, a.a.O., S. 123 f.; vgl. die Botschaft von Finocchiaro Aprile im August 1945 an die UN zum Anschluß Siziliens an die USA.; Relazione Jemolo, S. 243 ff.

84) So Monaco, a.a.O., S. 99.

85) Vgl. hierzu Bertoldi, Autonomia del Trentino - Alto Adige (1958); die Entwürfe sind S. 161 ff. abgedruckt.

86) Relazione Jemolo, S. 227 und S. 2-8; Palazzoli, les Régions italiennes, Paris (1966), S. 33 ff.; Scursio, La Regione nella Nazione, S. 20.

Gedankens sind lediglich die Monarchisten und die Soziale Bewegung (Movimento Sociale Italiano). Die Sozialistische Partei der italienischen Arbeiter (PSLI) ⁸⁷⁾ ist in ihrer Haltung geteilt, die Republikaner (PRI) bejahen regionale Gesetzgebung und Verwaltung ⁸⁸⁾ und knüpfen mit ihren Gedanken bei Cattaneo an. Die Liberale Partei (PLI) ⁸⁹⁾, besonders B. Croce, beschränkt die regionalen Selbständigkeiten auf einige Gebiete und ist sich insoweit mit den Sozialisten (PSI) ⁹⁰⁾ und den Kommunisten ⁹¹⁾ einig. Hauptvertreterin des regionalen Gedankens aber ist die Christlich-Demokratische Partei (PDC) ⁹²⁾, die das Erbe der Volkspartei (Partito Popolare) Don Sturzos antritt. Mit der Dezentralisierung soll eine verstärkte Demokratisierung des öffentlichen Lebens Hand in Hand gehen. Die Gesichtspunkte, die schon früher zugunsten der Region vorgetragen worden waren, werden auch jetzt vorgebracht (wirtschaftliche und soziale Unterschiede zwischen den einzelnen Landesteilen, Sprachgrenzen und historische Traditionen). Die anfängliche Begeisterung für regionale Ideen, die sich in den Parteiprogrammen widerspiegelt, läßt später nach, und in der Verfassungsgebenden Versammlung werden schwerwiegende Einwände gegen die Errichtung von Regionen vorgetragen. Die Stellungnahme zu diesen Problemen in Zeitungen, Zeitschriften und politischen Streitschriften ist nahezu unübersehbar ⁹³⁾.

87) Vgl. Hinweise bei Monaco, a.a.O., S. 75 - 81.

88) Bericht von Bergmann auf dem XXI. Parteikongreß (1949).

89) Nationalrat der Partei (Sept. 1945).

90) Parteiprogramm Oktober 1945.

91) Parteimanifest vom 8.5.1946.

92) Programm des Zentralkomitees aus dem Jahre 1943.

93) Vgl. Imbriaco, La Regione nel nuovo ordinamento dello Stato, Roma (1947); Sturzo, La Regione nella Nazione; Jemolo, A.C., Il decentramento regionale, Roma (1944); Ambrosini, L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana, Bologna (1957); Santarelli, L'ente regione, Roma (1960); Rizzo, La Regione, Roma (1947); Zuccarini, Un impegno costituzionale, Milano (1957).

Schon 1945 beginnt die Regierung mit den Vorarbeiten für eine neue Verfassung. Der Regierung F. Parri gehört ein Ministerium für die Verfassungsgebende Versammlung (Ministero per la Costituente (P. Nenni)) an, das die Grundlagen ausarbeiten soll ⁹⁴⁾.

Durch die Berichte der Kommission Forti ⁹⁵⁾ und der Unterkommission für die Regionen (unter der Leitung von Jemolo) ⁹⁶⁾ sowie durch die diese Kommission ablösende Berichterstattung eines aus 90 Mitgliedern bestehenden Gremiums ⁹⁷⁾ (Relazione all'Assemblea Costituente) wird Material gesammelt, das später in dem sog. Jemolobericht (Relazione Jemolo) zusammengefaßt wird. Dieser Bericht befürwortet die Errichtung von Regionen, die weite Befugnisse auf dem Gebiet der Selbstverwaltung besitzen, denen aber das Gesetzgebungsrecht zu versagen ist, da Gesetze als Ausdruck des Volkswillens und zur Einschränkung von Freiheitsrechten nur vom Parlament erlassen werden können ⁹⁸⁾. Lediglich der Erlaß von Verordnungen (regolamenti) wird von der Kommission bejaht ⁹⁹⁾. Parallel hierzu werden unter der Leitung von G. Perticone ein Sammelwerk verfassungsvergleichender Texte, von A.M. Ghisalberti eine Reihe historischer Versuche und Vergleiche und vom Ministerium für die Verfassungsgebende Versammlung ein regelmäßig erscheinendes Informationsblatt herausgegeben ¹⁰⁰⁾. Wohl keine Verfassung der Neuzeit stützt sich auf eine umfangreichere Sammlung vergleichen-

94) Art. 1 D.L. v. 31.7.1945 Nr. 435.

95) Relazione all'Assemblea costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Ministero per la Costituente, Roma (1946), 3 Bde.

96) Relazione all'Assemblea costituente, a.a.O., Bd. 2, S. 163 - 297.

97) Dem Calamandrei, Vitta, Zanobini, Jemolo, Fanfani, Moratti, Morelli, Ago, Astuti, Tosato, Jaccarino, A.D. Giannini, Crisafulli u.a. angehören.

98) Relazione Jemolo, S. 269 f.

99) Relazione Jemolo, S. 280 ff.

100) Testi e documenti costituzionali, 42 Bde.; Bolletino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente (20.11.1945 - 25.6.1946).

den Materials 101).

Am 2. Juni 1946 finden die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung und das Referendum über die Regierungsform statt 102). In der ersten Sitzung wird eine Kommission gebildet (Commissione di 75), der sowohl die Führer der politischen Parteien als auch eine Reihe von Gelehrten 103) unter dem Vorsitz von Meuccio Ruini angehören. Von den drei Unterkommissionen beschäftigt sich die zweite (Terracini) mit den neu einzurichtenden Regionen 104). Im Mittelpunkt der Berichte der drei Unterkommissionen steht die Frage, ob die Bestimmungen der Verfassung den einfachen Gesetzen vorgehen oder nicht (rigidità o elasticità della Costituzione), ob das Parlament aus einer oder aus zwei Kammern besteht (monocameralità o bicameralità) und auf welche Weise die Mitglieder der zweiten Kammer bestimmt werden 105). Die zweite Unterkommission und der von ihr gebildete Zehnerausschuss 106) beschäftigt sich damit, ob Regionen zu errichten sind, ob diesen Regionen Gesetzgebungsbefugnisse einzuräumen sind, auf welche Weise eine regionale Gesetzgebung vom Staat zu überwachen ist, welche Kompetenzarten zu schaffen und welche Materien den Regionen zu übertragen sind. Umstritten ist auch, ob diese Regelung durch die Verfassung oder durch ein einfaches staatliches Gesetz erfolgen soll.

101) Ruini in seinem Bericht zum Verfassungsentwurf, abgedruckt in: Comitato Nazionale per la celebrazione del primo decennale della Costituzione: Studi sulla Costituzione. Bd. 4, S. 142 ff., S. 143.

102) Hierzu Chabod, Die Entstehung des neuen Italien, Hamburg (1965), S. 109 ff.

103) Z.B. Der Volkswirtschaftler Einaudi, der Historiker Fanfani (DC) und die Juristen Calamandrei, Rossi (PSI), Mortati (DC), Ambrosini (DC), Moro (DC), Leone (DC), Pisanelli (DC), Perassi.

104) Comitato Nazionale, a.a.O., Bd. 4, S. 97.

105) Zur Repräsentation auf regionaler Ebene: Comitato Nazionale, a.a.O., Bd. 4, S. 101 und S. 155.

106) Comitato per le autonomie locali.

In dieser zweiten Unterkommission kommt es zur Bildung von drei Hauptströmungen: dem Mehrheitsbericht (Ambrosini) steht sowohl die Auffassung von Starnuti und anderen entgegen, die der Region lediglich Befugnisse zur Ergänzung und Ausführung staatlicher Gesetze einräumen wollte, als auch die Richtung ¹⁰⁷⁾, welche die ausschließliche regionale Gesetzgebung zum Grundsatz erheben und hiervon nur die in der Verfassung besonders aufgeführten Materien ausnehmen will. Die vermittelnde Ansicht Ambrosinis ¹⁰⁸⁾ lehnt die Errichtung eines Bundesstaates ab, räumt der Region Gesetzgebungsbefugnisse auf bestimmten Gebieten ein und unterscheidet zwei Gruppen von Regionen (Regione a statuto speciale, Regione a statuto ordinario) und drei Kompetenzarten (competenza esclusiva, concorrente und integrativa e di attuazione). Einigkeit besteht darüber, daß für Sizilien, Sardinien und die gemischtsprachigen Gebiete (Aostatal, Südtirol und Friaul-Julisch Venetien) eine Sonderregelung zu treffen ist.

Die für die Bildung der Regionen und die regionale Gesetzgebung wichtigen Fragen stehen vom 27. 5. - 27. 6. 1947 ¹⁰⁹⁾ auf der Tagesordnung der Verfassungsgebenden Versammlung. Einigkeit besteht bei den Abgeordneten nur insofern, als eine Verwaltungsdezentralisation unter Berücksichtigung der Region bejaht wird; die Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen dagegen wird von einem Teil der Versammlung abgelehnt. Die vorgetragenen Gründe gehören den verschiedensten Bereichen an: historische Erwägungen stehen neben wirtschaftlichen, politische neben finanziellen.

Gegen die Errichtung der Regionen und die Einräumung von

107) Zuccarini, in Comitato Nazionale, a.a.O., Bd. 4, S. 112.

108) Comitato Nazionale, a.a.O., Bd. 4, S. 111 ff.

109) Übersicht in: L'Assemblea Costituente, S. 117-120, S. 618-627; die gesamte Diskussion ist abgedruckt in: Atti della Assemblea Costituente, discussione sul progetto di costituzione, Roma (1951), Bd. III, S. 4227 ff.

Gesetzgebungsbefugnissen werden vor allem folgende Erwägungen vorgetragen (diese Gründe sind deshalb so eingehend aufgeführt, weil sie in einem engen Zusammenhang zu der später erfolgten verfassungsrechtlichen Regelung stehen) :

- Die Region ist im Bewußtsein des Volkes nicht anerkannt, und die Bevölkerung wünscht keine regionalen Gesetzgebungsorgane 110);
- Die Errichtung von Regionen stellt eine Gefahr für die staatliche Einheit dar 111);
- Italien darf sich nicht in einen Bundesstaat verwandeln 112), separatistische Bestrebungen sind zu unterbinden, und die Gefahr eines Interessengegensatzes Staat - Region bzw. zwischen den Regionen selbst muß vermieden werden 113);
- Die regionale Gesetzgebung bedroht die Rechtsein-

-
- 110)Die in den folgenden Fußnoten genannten Seitenzahlen beziehen sich auf die Atti der Verfassungsgebenden Versammlung (Atti della Assemblea Costituente, discussione sul progetto di costituzione, Roma (1951)). Vinciguerra, S. 4255; Cicerone, S. 4361; Nobile, S. 4324, spricht von einer vorübergehenden Erscheinung; Dugoni, S. 4267 ff., mit der Einschränkung auf die einfachen Regionen; Gullo Fausto, S. 4284 ff.; Assennato, S. 4399, für Süditalien; a.A. Uberti, S. 4295.
- 111)Nitti, S. 4501 ff.; Laconi, S. 4699; Vinciguerra, S. 4255; Cifaldi, S. 4302, 4310, "attentato all'unità della Patria"; Colitto, S. 4392; Assennato, S. 4398; Rodi, S. 4423; Prioli, S. 4484; besonders aber: Nitti, Un attentato all'unità nazionale: le autonomie regionali, Roma (1947).
- 112)Preti, S. 4242; Dugoni, S. 4268; Cifaldi, S. 4302 f. "Pericolo di divisione in 22 repubbliche"; Rodi, S. 4423 "Nell'ordinamento regionale è racchiuso e nascosto il pericolo del federalismo". A.A. Tessitori, S. 4239 f.; Zotta, S. 4274; Cifaldi, S. 4316 ff., welche auf die in der Verfassung vorgesehenen Sicherungen (Verfassungsgericht und Rahmengesetze) hinweisen.
- 113)Nitti, S. 4503 "La Regione non può realizzarsi se non nel disordine e nel disfacimento dell'Italia".

heit ¹¹⁴⁾, die wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen sind sowohl für den Staat als auch für die Region nachteilig ¹¹⁵⁾;

- Regionale Befugnisse auf dem Gebiet der Verwaltung sind unnötig und führen zu einer Aufblähung des Verwaltungsapparates ¹¹⁶⁾;
- Notwendige Reformen werden erschwert oder gar verhindert ¹¹⁷⁾ ;
- Der Staatsumbau stellt einen Schritt ins Ungewisse dar ¹¹⁸⁾.

Hiergegen sind vor allem folgende Gründe angeführt worden, welche die Billigung der Mehrheit der Abgeordneten fanden:

- Historische und geographische Gegebenheiten erfordern die Bildung von Regionen ¹¹⁹⁾;
- Demokratisches Leben ¹²⁰⁾, Verantwortungsgefühl und Heranbildung einer Führungsschicht werden gefördert ¹²¹⁾;

114) Colitto, S. 4391; Einaudi, S. 4279, mit dem Hinweis auf das Wasserrecht; Nobile, S. 4322 "ventidue diverse legislazioni regionali".

115) Einaudi, S. 4277 ff., mit dem Hinweis auf das Kreditwesen; Preti, S. 4242 f.

116) Rubilli, S. 4231 ff.; Vinciguerra, S. 4255; Grazi, S. 4383.

117) Gullo Fausto, S. 4288.

118) Preti, S. 4240 ff.

119) Carbonari, S. 4246 ff.; Dugoni, S. 4267 ff., der die jetzigen Regionen mit Sonderstatut den übrigen Regionen gegenüberstellt; Bosco Lucarelli, S. 4343; Tessitori, S. 4237; Bubbio, S. 4376 f., für das Aostatal; Caccuri, S. 4554.

120) Tessitori, S. 4235 "esigenza basilare di uno Stato veramente democratico"; Lussu, S. 4329 "esigenza di libertà; Carbonari, S. 4250; Zotta, S. 4272; Uberti, S. 4295; Mannironi, S. 4314; Bruni, S. 4499.

121) Mastino Pietro, S. 4367.

- Der Regionalismus stellt ein Mittel gegen staatlichen Zentralismus ¹²²⁾ dar und dient der Überwindung des Faschismus ¹²³⁾;
- Den örtlichen Anforderungen kann besser entsprochen werden ¹²⁴⁾; die beschleunigte wirtschaftliche Entwicklung Süditaliens und der Inseln wird ermöglicht ¹²⁵⁾; die nationale Wirtschaft kann sich besser entwickeln ¹²⁶⁾;
- Die Regionen stellen ethnische Einheiten dar ¹²⁷⁾;

Die Anhänger der Region weisen ferner darauf hin, daß in der Verfassung die notwendigen Kontrolleinrichtungen ¹²⁸⁾ zum Schutz staatlicher Belange vorgesehen sind. Die Verfassungsgebende Versammlung beschließt daher die Errichtung von Regionen und bestimmt, daß die einschlägigen Regelungen in der Verfassung enthalten sein müssen (und nicht in einem späteren einfachen (Verfassungs-) Gesetz). Die den Sonderregionen eingeräumte ausschließliche Gesetzgebung wird den einfachen Regionen nicht zugesprochen ¹²⁹⁾, so daß die einfachen Regionen nur zwei Kompetenzarten besitzen (Art. 117 Verf.). Am 22. 12. 1947 wird der endgültige Verfassungstext mit 453 gegen 62 Stim-

122) Bellavista, S. 4427 ff.; Tessitori, S. 4236; Zotta, S. 4271 ff.; Mannironi, S. 4315; ebenso Sturzo, La Regione nella Nazione, S. 10 und S. 20.

123) Einaudi, S. 4284; Uberti, S. 4292; Macrelli, S. 4452; a.A. teilweise Assennato, S. 4401 ff.

124) Tessitori, S. 4237 ff.; Uberti, S. 4293 ff.; Bubbio, S. 4376; Titomanlio Vittoria, S. 4462 ff.

125) Rescigno, S. 4254 f., der die Bildung von lediglich drei Regionen vorschlägt; Zotta, S. 4274 f.; Sullo, S. 4260 ff.; Mannironi, S. 4321; Mastino Pietro, S. 4367 f., der auf die Ermöglichung der Agrarreform hinweist; Varvaro, S. 4473 ff.; Cassiani, S. 4537 ff. A.A. Assennato, S. 4404.

126) Adonnino, S. 4458 ff.

127) Adonnino, S. 4460 ff.; Bubbio, S. 4411 f.

128) Carbonari, S. 4248 ff.; De Vita, S. 4398; Bellavista S. 4427 ff.; Macrelli, S. 4450; Roselli, S. 4479 ff.; Cremaschi, S. 4478; Bellotti, S. 4493 f.; Bubbio, S. 4420; Caccuri, S. 4552.

129) Comitato nazionale, Bd. 4, S. 255.

men angenommen ¹³⁰⁾, am 1. 1. 1948 tritt die Verfassung in Kraft.

Trotz mehrfacher Gesetzesinitiativen ist bis jetzt weder das Gesetz zur Wahl der Regionalräte der einfachen Regionen - entgegen dem Verfassungsauftrag des Art. IX der Übergangs- und Schlußbestimmungen der Verfassung - erlassen worden noch die Rahmengesetzgebung für die regionalen Gesetze nach Art. 117 Verf. Auch bleibt die für die einfachen Regionen so entscheidende Finanzfrage ¹³¹⁾ ungelöst : den genannten Regionen sind weder die in Art. 119 II Verf. bestimmten Steuererträge zugeteilt noch ein Regionalvermögen nach Art. 119 IV Verf. übertragen worden. Der Grund hierfür ist wohl in den Kompromissen der Parteien im Jahre 1947 und in einigen nicht zu Ende diskutierten Fragen zu erblicken ¹³²⁾, wozu besonders die Finanzfrage zu zählen ist ¹³³⁾. Die Rechtsentwicklung auf dem Gebiet der Sonderregionen läßt sich in dem erst 1963 erlassenen Statut für die Region Friaul-Julisch-Venetien ¹³⁴⁾ und den ihm vorausgegangenen Gesetzesentwürfen ¹³⁵⁾ ablesen. Da die Regionen aber "nicht nur einen Notbehelf für die Verwaltung oder ein nützliches Werkzeug für eine gute Gesetzgebung darstellen, sondern

130) Rückblickende Übersicht zu den Arbeiten der Verfassungsgebenden Versammlung im Comitato Nazionale, Bd. 4, S. 284.

131) Vgl. hierzu u.a. die Ausführungen anlässlich des IV Convegno di studi regionali.

132) Calamandrei, La costituzione e le leggi per attuarla-dieci anni dopo; ders., Saggi, Sulla vita democratica italiana, Bari (1955), S. 214; ähnlich Mortati in Comitato nazionale, Bd. 3, S. 401.

133) Die Errichtung der einfachen Regionen scheiterte unter anderem an der Furcht vor einer unkontrollierten Ausweitung des Verwaltungsapparates und den damit zusammenhängenden finanziellen Belastungen.

134) Vgl. Art. VIII und IX der Übergangs- und Schlußbestimmungen der Verfassung und Fabio Severo Severi, Gli organi centrali della Regione Friuli Venezia Giulia, Rtrdp. 1965, S. 820 ff.

135) In der 2. Legislaturperiode: Atto Camera Nr. 2747; in der 3. Legislaturperiode: Atto Camera Nr. 75, 83, 1353, 1361; Atto Senato Nr. 25 und 582.

ihnen nach dem Willen der Verfassungsgebenden Versammlung eine tiefere Bedeutung zukommt"¹³⁶⁾, läge es auch im Interesse der Regionen, wenn die erforderlichen Gesetze bald erlassen würden, um das Tätigwerden der Regionen - wie es in der Verfassung vorgesehen ist - in ganz Italien zu ermöglichen.

¹³⁶⁾Esposito, La Costituzione Italiana, Saggi, Padova (1954), S. 81; zur Verwirklichung der Region auch Mortati, Istituzioni, S. 697 und S. 701 f.

A N H A N G I I

Aus Gründen der Platzersparnis wurden lediglich die einschlägigen Bestimmungen der italienischen Verfassung und die wesentlichen Teile des Statutes der Region Friaul-Julisch Venetien, der jüngsten Region mit Sonderstatut, abgedruckt.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

- Art. 5: La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.
- Art. 6: La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.
- Art. 10 I: L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.
- Art. 57: Il senato della Repubblica è eletto a base regionale. Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici. Nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a sette. La Valle d'Aosta ha un solo senatore.
La ripartizione dei seggi tra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti e dei più alti resti.
- Art. 75 I: È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.
- Art. 83 I: Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.
- Art. 83 II: All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato.
- Art. 85: Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.
Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali,

per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI

Art. 114: La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.

Art. 115: Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione.

Art. 116: Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.

Art. 117: La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;

- circoscrizioni comunali;
- polizia locale urbana e rurale;
- fiere e mercati;
- beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;
- istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;
- musei e biblioteche di enti locali;
- urbanistica;
- turismo ed industria alberghiera;
- tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale;
- viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;
- navigazione e porti lacuali;
- acque minerali e termali;
- cave e torbiere;
- caccia;
- pesca nelle acque interne;
- agricoltura e foreste;
- artigianato;
- altre materie indicate da leggi costituzionali;

Le leggi della Repubblica possono demandare alle Regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione.

Art. 118: Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale,

che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.

Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.

Art. 119: Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali; in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.

Art. 120: La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni.

Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni.

Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro.

Art. 121: Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; promulga le leggi ed i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale.

Art. 122: Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale e ad una delle Camere del Parlamento o ad un altro Consiglio regionale.

Il Consiglio elegge nel suo seno un presidente e un ufficio di presidenza per i propri lavori. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti.

Art. 123: Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo Statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica.

Art. 124: Un commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione.

Art. 125: Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale. Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

Art. 126: Il Consiglio regionale può essere sciolto, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni. Può essere sciolto quando, per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare. Può essere altresì sciolto per ragioni di sicurezza nazionale. Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Col decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio.

Art. 127: Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione.

La legge è promulgata nei dieci giorni dall'applicazione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati.

Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto.

Ove il Consiglio regionale l'approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni della comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza.

Art. 128: Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.

Art. 129: Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale. Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento.

Art. 130: Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione.

Art. 131: Sono costituite le seguenti Regioni:
Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-

Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi e Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna;

- Art. 132: Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate e la proposta sia approvata con referendum della maggioranza delle popolazioni stesse.
- Si può, con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Provincie e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.
- Art. 133: Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Provincie nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.
- Le Regione sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

GARANZIE COSTITUZIONALI

- Art. 134: La Corte costituzionale giudica:
sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;
sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni.
- Sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica ed i Ministri, a norma della Costituzione.
- Art. 135: La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.
- I giudici della Corte costituzionale sono scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo vent'anni d'esercizio.
- La Corte elegge il presidente fra i suoi componenti.
- I giudici sono nominati per dodici anni, si rinnovano parzialmente secondo le norme stabilite

dalla legge e non sono immediatamente rieleggibili.

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, d'un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione d'avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica e contro i Ministri intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri eletti, all'inizio di ogni legislatura, dal Parlamento in seduta comune tra i cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore.

Art. 136: Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

Le decisioni della Corte sono pubblicate e comunicate alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali.

Art. 137: Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie di indipendenza dei giudici della Corte. Con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte. Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

II : Se alla data della elezione del Presidente della Repubblica non sono costituiti tutti i Consigli regionali, partecipano alla elezione soltanto i componenti delle due Camere.

VIII : Le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione. Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni. Fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali, restano alle Provincie e ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni delegano loro l'esercizio.

Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali.

- IX : La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.
- X : Alla Regione del Friuli-Venezia Giulia, di cui all'articolo 116, si applicano provvisoriamente le norme generali del Titolo V della parte seconda, ferma restando la tutela delle minoranze linguistiche in conformità con l'art. 6.
- XI : Fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'art. 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate.
- XVII : L'Assemblea Costituente sarà convocata dal suo Presidente per deliberare, entro il 31 gennaio 1948, sulla legge per elezione del Senato della Repubblica, sugli statuti regionali speciali e sulla legge per la stampa.
- Fino al giorno delle elezioni delle nuove Camere, la Assemblea Costituente può essere convocata quando vi sia necessità di deliberare nelle materie attribuite alla sua competenza dagli articoli 2, primo e secondo comma e 3, comma primo e secondo, del decreto legislativo 16 marzo 1946, n.98.
- In tale periodo le Commissioni permanenti restano in funzione. Quelle legislative rinviato al Governo i disegni di legge, ad esse trasmessi, con eventuali osservazioni e proposte di emendamenti.
- I deputati possono presentare al Governo interrogazioni con richiesta di risposta scritta.
- L'Assemblea Costituente, agli effetti di cui al secondo comma del presente articolo, è convocata dal suo Presidente su richiesta motivata del Governo o di almeno duecento deputati.

STATUTO SPECIALE DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Titolo I - Costituzione della Regione

- Art. 1 : Il Friuli-Venezia Giulia è costituito in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità della Repubblica Italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione, secondo il presente Statuto.
- Art. 2 : La Regione comprende i territori delle attuali province di Gorizia e di Udine e dei comuni di Trieste Duino-Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle e Sgonico.
La Regione ha per capoluogo la città di Trieste.
Ferme restando le disposizioni sull'uso della bandiera nazionale, la Regione ha un proprio gonfalone ed uno stemma, approvato con decreto del Presidente della Repubblica.
- Art. 3 : Nella Regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali.

Titolo II - Potestà della Regione

Capo I - Potestà legislativa

- Art. 4 : In armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:
- 1) ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto;
 - 2) agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere dimiglioramente agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana, corpo forestale;
 - 3) caccia e pesca;
 - 4) usi civici;
 - 5) impianto e tenuta dei libri fondiari;
 - 6) industria e commercio;
 - 7) artigianato;
 - 8) mercati e fiere;
 - 9) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale;
 - 10) turismo e industria alberghiera;
 - 11) trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale;
 - 12) urbanistica;
 - 13) acque minerali e termali;
 - 14) istituzioni culturali, ricreative e sportive: musei e biblioteche di interesse locale e regionale.

L'esercizio finanziario decorre dal 1° gennaio al 31 dicembre.

Il Consiglio regionale, entro il 31 luglio, esamina ed approva il conto consuntivo della Regione per l'esercizio trascorso. Il conto consuntivo è diviso nello stesso modo in cui è diviso il bilancio di previsione.

Art. 26: Il Consiglio regionale, in materie estranee alla sua competenza, ma che presentano particolare interesse per la Regione, può formulare progetti di legge da sottoporre al Parlamento.

I progetti sono inviati, dal Presidente della Giunta regionale, al Governo per la presentazione alle Camere.

Il Consiglio regionale può anche presentare voti alle Camere e al Governo della Repubblica.

Capo IV - La Formazione delle leggi regionali

Art. 27: L'iniziativa delle leggi regionali, sotto forma di progetti redatti in articoli, appartiene alla Giunta, a ciascun membro del Consiglio ed agli elettori, in numero non inferiore a 15 mila.

Art. 28: Ogni disegno di legge deve essere previamente esaminato da una Commissione, ed approvato dal Consiglio, articolo per articolo e con votazione finale.

Art. 29: Ogni legge, approvata dal Consiglio regionale, è comunicata dal Presidente del Consiglio stesso al Commissario del Governo e promulgata 30 giorni dopo la comunicazione, salvo che il Governo non la rinvi al Consiglio regionale per motivi di illegittimità costituzionale o di contrasto con gli interessi nazionali.

Nel caso di rinvio della legge, ove il Consiglio regionale l'approvi di nuovo con maggioranza assoluta dei suoi componenti, la legge stessa è promulgata, se, entro 15 giorni dalla nuova comunicazione, il Governo della Repubblica non promuova la questione di legittimità davanti alla Corte Costituzionale, o quella di merito, per contrasto di interessi, davanti alle Camere.

Art. 30: La promulgazione di una legge dichiarata urgente dal Consiglio regionale, a maggioranza assoluta dei componenti, qualora il Governo della Repubblica espressamente lo consenta, può intervenire anche prima dei termini stabiliti dall'articolo precedente.

Art. 31: La legge regionale è promulgata dal Presidente della Giunta regionale con la formula: "Il Consiglio regionale ha approvato, il Presidente della Giunta regionale promulga la seguente legge". Al testo della legge, segue la formula: "La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. E fatto obbligo

- Art. 5: Con l'osservanza dei limiti generali indicati nell'articolo 4 ed in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:
- 1) elezioni del Consiglio regionale, in base ai principi contenuti nel capo secondo del titolo terzo;
 - 2) disciplina del referendum previsto negli articoli 7 e 33;
 - 3) istituzione di tributi regionali prevista nell'articolo 51;
 - 4) disciplina dei controlli previsti nell'articolo 60;
 - 5) ordinamento e circoscrizione dei Comuni;
 - 6) istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza;
 - 7) disciplina dei servizi pubblici di interesse regionale ed assunzione di tali servizi;
 - 8) ordinamento delle Casse di risparmio, delle Casse rurali; degli Enti aventi carattere locale o regionale per i finanziamenti delle attività economiche nella Regione;
 - 9) istituzione e ordinamento di Enti di carattere locale o regionale per lo studio di programmi di sviluppo economico;
 - 10) miniere, cave e torbiere;
 - 11) espropriazione per pubblica utilità non riguardanti opere a carico dello Stato;
 - 12) linee marittime di cabotaggio tra gli scali della Regione;
 - 13) polizia locale, urbana e rurale;
 - 14) utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni; opere idrauliche di 4a e 5a categoria;
 - 15) istruzione artigiana e professionale successiva alla scuola obbligatoria; assistenza scolastica;
 - 16) igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, nonché il recupero dei minorati fisici e mentali;
 - 17) cooperazione, compresa la vigilanza sulle cooperative;
 - 18) edilizia popolare;
 - 19) toponomastica;
 - 20) servizi antincendi;
 - 21) annona;
 - 22) opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali.
- Art. 6: La Regione ha facoltà di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione e di attuazione nelle seguenti materie:
- 1) scuole materne; istruzione elementare; media; classica; scientifica; magistrale; tecnica ed artistica;

- 2) lavoro, previdenza e assistenza sociale;
- 3) antichità e belle arti, tutela del paesaggio, della flora e della fauna, oltre che nelle altre materie per le quali le leggi dello Stato attribuiscono alla Regione questa facoltà.

Art. 7: Le Regione provvede con legge:

- 1) all'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti consuntivi;
- 2) alla contrattazione dei mutui ed alla emissione dei prestiti indicati nell'articolo 52;
- 3) all'istituzione di nuovi Comuni ed alla modificazione della loro circoscrizione e denominazione, intese le popolazioni interessate.

Capo II - Potestà amministrativa

...

Titolo III - Organi della Regione - Costituzione e Attribuzioni

Capo I - Organi della Regione

Art. 12 :Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta regionale ed il suo Presidente.

Capo II - Il Consiglio regionale

Art. 13 :Il Consiglio regionale è eletto a suffragio universale diretto, uguale e segreto, con sistema proporzionale e con utilizzazione dei voti residui in sede regionale, secondo le norme stabilite con legge regionale.

La Regione è ripartita in circoscrizioni elettorali rispettivamente corrispondenti ai circondari attualmente soggetti alla giurisdizione dei tribunali di Trieste, Gorizia, Udine, Tolmezzo e Pordenone.

Il numero dei consiglieri regionali è determinato in ragione di uno ogni 20.000 abitanti o frazioni superiori a 10.000 abitanti, secondo i dati ufficiali dell'ultimo censimento.

Art. 14 :Il Consiglio regionale dura in carica quattro anni.

Le elezioni del nuovo Consiglio sono indette dal Presidente della Giunta regionale, d'intesa col Commissario del Governo nella Regione, non meno di trenta e non più di quaranta giorni prima della scadenza del quadriennio, e per un giorno anteriore al ventesimo successivo alla scadenza del quadriennio stesso.

Il nuovo Consiglio si riunisce entro i venti giorni dalla proclamazione degli eletti su convocazione del Presidente della Giunta regionale uscente. La Presidenza provvisoria del nuovo Consiglio regionale è assunta dal consigliere più anziano di età fra i presenti; i due consiglieri più giovani fungono da segretari.

- Art. 15: Sono elettori del Consiglio regionale gli iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione.
Sono eleggibili al Consiglio regionale gli elettori che abbiano compiuto il 25^o anno di età il giorno delle elezioni.
L'ufficio di consigliere regionale è incompatibile con quello di membro di una delle Camere, di un altro Consiglio regionale, di un Consiglio provinciale, o di sindaco di un Comune con popolazione superiore a 10 mila abitanti.
Altri casi di incompatibilità ed i casi di ineleggibilità sono stabiliti con legge dello Stato.
- Art. 16: I consiglieri regionali rappresentano la intera Regione senza vincolo di mandato. Essi non possono essere perseguiti per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.
- Art. 17: Prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni, ciascun consigliere regionale presta giuramento, secondo la seguente formula:
"Giuro di essere fedele alla Repubblica e di esercitare il mio ufficio al solo scopo del bene inseparabile dello Stato e della Regione".
- Art. 18: Il Consiglio regionale procede, come primo suo atto, alla costituzione dell'Ufficio di presidenza, con la elezione del Presidente, di due vicepresidenti e di segretari, secondo le norme che saranno stabilite nel regolamento interno del Consiglio.
L'elezione del Presidente ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio; dopo la seconda votazione è sufficiente la maggioranza relativa dei voti validi espressi.
Subito dopo la costituzione dell'ufficio di Presidenza, i consiglieri regionali sono assegnati a Commissioni permanenti istituite, a norma di regolamento, per il preventivo esame dei disegni di legge.
- Art. 19: Al Presidente del Consiglio regionale è attribuita, con legge regionale, una indennità di carica.
Agli altri membri del Consiglio regionale è attribuita, con legge regionale, una indennità di presenza per i giorni di seduta dell'Assemblea e delle Commissioni.
- Art. 20: Il Consiglio regionale è convocato dal suo Presidente. Esso si riunisce di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre.
Il Consiglio si riunisce, inoltre, quando il Presidente lo ritenga opportuno. Il Presidente deve convocarlo entro quindici giorni, quando ne faccia richiesta il Presidente della Giunta regionale o un quarto dei consiglieri.

L'ordine del giorno del Consiglio regionale è preventivamente comunicato al Commissario del Governo.

Le sedute del Consiglio sono pubbliche, eccettuati i casi previsti dal regolamento.

- Art. 21: Il Consiglio regionale approva, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla Regione, il proprio regolamento interno.
- Art. 22: Il Consiglio regionale può essere sciolto, quando compia atti contrari alla Costituzione o al presente Statuto, o gravi violazioni di legge, o quando non corrisponda all'invito del Governo della Repubblica di sostituire la Giunta regionale o il Presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni. Può altresì essere sciolto per ragioni di sicurezza nazionale o quando non sia in gradi di funzionare. Lo scioglimento è disposto con decreto motivato dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Col decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini, eleggibili al Consiglio regionale, che provvede all'ordinaria amministrazione, di competenza della Giunta, ed agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio. Con lo stesso decreto è fissata la data delle elezioni da effettuarsi entro sei mesi dallo scioglimento. Il nuovo Consiglio è convocato entro 20 giorni dalla data delle elezioni.
- Art. 23: L'invito a sostituire la Giunta regionale o il suo Presidente, previsto dal primo comma dell'articolo 22, è rivolto al Presidente del Consiglio regionale, per il tramite del Commissario del Governo, con provvedimento motivato, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri.
- Capo III - Funzioni del Consiglio regionale
- Art. 24: Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative, attribuite alla Regione, e le altre funzioni, conferitegli dalla Costituzione, dal presente Statuto dalle leggi dello Stato.
- Art. 25: Il Consiglio regionale, entro il 31 dicembre, approva il bilancio di previsione della Regione per il successivo esercizio predisposto dalla Giunta regionale. L'esercizio provvisorio può essere deliberato dal Consiglio regionale con legge e per un periodo non superiore a quattro mesi.

a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione".

- Art. 32: La legge regionale è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia, ed entra in vigore il 15^o giorno successivo alla pubblicazione, salvo che non sia fissato nella legge stessa un termine diverso.
La legge regionale è riprodotta nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.
- Art. 33: La legge regionale è sottoposta a referendum popolare per l'abrogazione totale o parziale qualora ne facciano richiesta almeno 20.000 elettori o due Consigli provinciali.
Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie di bilancio della Regione. Hanno diritto a partecipare al referendum tutti gli elettori della Regione.
La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto al voto e se è raggiunta la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi.
Le altre modalità per l'attuazione del referendum sono determinate dalla legge regionale prevista dall'articolo 5 del presente Statuto.
- Capo V - Il Presidente della Giunta regionale e la Giunta regionale
- Art. 34: Con legge regionale è stabilito il numero e sono determinate le attribuzioni degli assessori e può essere fissata la sede dei rispettivi uffici anche in località diverse dal capoluogo della Regione.
La Giunta regionale è eletta dal Consiglio con le modalità stabilite negli articoli seguenti ed è costituita dal Presidente e da assessori effettivi, in numero non superiore a 10. Gli assessori supplenti, in numero non superiore a 4, sostituiscono gli effettivi in caso di assenza o di impedimento.
La Giunta regionale dura in carica fino alla rinnovazione del Consiglio, salvo quanto disposto dall'articolo 37.
In caso di vacanza della Giunta o di una parte di essa, il Consiglio è convocato entro 15 giorni per la rinnovazione o per la integrazione: la Giunta resta in carica, per l'amministrazione ordinaria, fino alla elezione della nuova.
- Art. 35: Il Presidente della Giunta regionale è eletto dal Consiglio nel suo seno dopo la costituzione dell'ufficio di presidenza, a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta dei componenti assegnati, e, dopo il secondo scrutinio, a maggioranza relativa dei voti validamente espressi.

- Art. 37:** La Giunta regionale o uno o più dei suoi componenti, salvo il caso previsto dall'articolo 22, possono essere revocati dal Consiglio, su mozione motivata, presentata da almeno un sesto dei componenti del Consiglio, e votata, per appello nominale, a maggioranza assoluta dei componenti stessi.
La mozione di revoca deve essere posta in discussione entro sette giorni, ma non prima di tre giorni dalla presentazione.
- Art. 38:** Le dimissioni rassegnate dal Presidente della Giunta regionale hanno effetto dopo che il Consiglio ne ha preso atto.
Alle dimissioni, alla revoca o al decesso del Presidente della Giunta regionale conseguono, di diritto le dimissioni dell'intera Giunta.
- Art. 39:** Le dimissioni rassegnate dagli assessori sono accolte dal Presidente della Giunta regionale, che ne dà comunicazione al Presidente del Consiglio regionale.
- Art. 40:** L'Ufficio di Presidente della Giunta regionale o di assessore è incompatibile con qualunque altra carica pubblica.
- Art. 41:** Al Presidente della Giunta regionale ed agli assessori è attribuita con legge regionale una indennità di carica.
- Capo VI - Funzioni del Presidente della Giunta regionale**
- Art. 42:** Il Presidente della Giunta regionale:
a) rappresenta la Regione, convoca e presiede la Giunta regionale e ne dirige e coordina l'attività, soprintende agli uffici e servizi regionali;
b) promulga le leggi regionali ed emana, con proprio decreto, i regolamenti deliberati dalla Giunta;
c) esercita le altre attribuzioni che gli sono conferite dalle leggi e dallo Statuto regionale.
- Art. 43:** Il Presidente della Giunta con decreto da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione, provvede alla designazione dell'assessore effettivo che deve sostituirlo in caso di assenza o impedimento, all'assegnazione degli assessori ai singoli assessorati o ad altri eventuali incarichi ed a regolare le supplenze.
- Art. 44:** Il Presidente della Giunta regionale interviene alle sedute del Consiglio dei ministri per essere sentito, quando sono trattate questioni che riguardano particolarmente la Regione.
- Art. 45:** Il Presidente della Giunta regionale presiede alle

funzioni amministrative il cui svolgimento è stato affidato dallo Stato alla Regione a norma del primo e del secondo comma dell'articolo 10, uniformandosi alle istruzioni impartite dalle Amministrazioni centrali statali. Il Presidente della Giunta risponde della attività diretta all'esercizio delle funzioni indicate nel primo comma verso il Consiglio regionale e verso il Governo della Repubblica. I provvedimenti emanati dalla Regione in base all'articolo 10 non sono definitivi.

Capo VII - Funzioni della Giunta regionale

Art. 46: Spetta alla Giunta regionale: deliberare i regolamenti per la esecuzione delle leggi approvate dal Consiglio regionale; esercitare l'attività amministrativa per gli affari di interesse regionale e deliberare i contratti della Regione, salve le attribuzioni riservate agli assessori in base al primo comma dell'articolo 34; amministrare il patrimonio della Regione e controllare la gestione dei servizi pubblici regionali, affidati ad aziende speciali; predisporre il bilancio preventivo e presentare annualmente il conto consuntivo; deliberare in materia di liti attive e passive, rinunce e transazioni; esercitare le altre attribuzioni ad essa demandate dal presente Statuto o da altre leggi.

Art. 47: La Giunta regionale deve essere consultata ai fini della istituzione, regolamentazione e modificazione dei servizi nazionali di comunicazione e dei trasporti che interessano in modo particolare la Regione.

La Giunta regionale deve essere anche consultata in relazione alla elaborazione di trattati di commercio con Stati esteri che interessino il traffico confinario della Regione o il transito per il porto di Trieste.

Il Governo della Repubblica può chiedere il parere della Giunta regionale su altre questioni che interessano la Regione, o la Regione e lo Stato.

Titolo IV - Finanze - Demanio e patrimonio della Regione

...

Titolo V - Controlli sull'amministrazione regionale

...

Titolo VI - Enti locali

...

Titolo VII - Rapporti tra Stato e Regione

- Art. 61: È istituito, nella Regione, un Commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione stessa. Il Commissario è un funzionario dello Stato avente qualifica non inferiore a direttore generale o equiparata, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro per l'interno, sentito il Consiglio dei Ministri.
- Art. 62: Il Commissario del Governo nella Regione, oltre ad esercitare le funzioni demandategli dal presente Statuto:
- 1) coordina, in conformità alle direttive governative, l'esercizio delle attribuzioni dello Stato nella Regione;
 - 2) vigila sull'esercizio da parte della Regione, delle Province e dei Comuni delle funzioni delegate dallo Stato, e comunica eventuali rilievi ai Capi delle rispettive Amministrazioni;
 - 3) costituisce il tramite dei rapporti tra lo Stato e la Regione, salve le funzioni attribuite dalle vigenti disposizioni alle Amministrazioni periferiche dello Stato, i cui uffici non sono espressamente trasferiti alla Regione.
- Al Commissario del Governo devono essere inviate tempestivamente dalla Presidenza del Consiglio regionale gli ordini del giorno delle sedute consiliari, nonché copia dei processi verbali delle sedute del Consiglio regionale.

Titolo VIII - Disposizioni integrative transitorie e finali

- Art. 63: Per le modificazioni del presente Statuto si applica la procedura prevista dalla Costituzione per le leggi costituzionali. Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione.
- Art. 64: Nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con legge regionale, si applicano le leggi dello Stato.
- Art. 65: Con decreti legislativi, sentita una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale, saranno stabilite le norme di attuazione del presente Statuto e quelle relative al trasferimento all'Amministrazione regionale degli uffici statali che nel Friuli-Venezia Giulia adempiono a funzioni attribuite alla Regione.

- Art. 66: Con le norme da emanarsi nei modi previsti dall'articolo 65 ed entro il termine di quattro mesi dalla prima elezione del Consiglio regionale, sarà istituito, nell'ambito della provincia di Udine, un circondario corrispondente al territorio attualmente soggetto alla giurisdizione del tribunale di Pordenone ed al territorio dei comuni di Erto-Casso e Cimolais, per il decentramento di funzioni amministrative. Con le stesse norme saranno decentrati, con specifica attribuzione di competenza, in detto circondario, gli uffici statali non trasferibili all'Amministrazione regionale, ivi compresi quelli dell'Amministrazione dell'interno, delle finanze, della pubblica istruzione, dei lavori pubblici, del lavoro e della previdenza sociale e quelli degli enti parastatali. La Regione e la Provincia decentreranno in detto circondario i loro uffici. I Comuni del detto circondario sono costituiti in consorzio generale per esercitare funzioni delegate ai sensi dell'articolo 11.
- Art. 67: La Regione provvederà alla prima costituzione dei propri uffici, di norma, con personale comandato dai Comuni, dalle Province e dagli uffici dello Stato. Spetta al Consiglio regionale determinare il numero e le qualifiche dei dipendenti statali dei quali richiede il comando. I comandi sono disposti dalle Amministrazioni dalle quali dipendono gli impiegati, previa intesa con la Giunta regionale.
- Art. 68: Con legge regionale saranno stabilite le modalità per l'inquadramento nei ruoli organici della Regione del personale indicato dall'articolo 67. Le norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico del personale del ruolo regionale devono uniformarsi alle norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale statale. Per il personale statale inquadrato nei ruoli organici della Regione si opera una corrispondente riduzione nei ruoli organici dello Stato.
- Art. 69 und 70

...

LEBENS LAUF

Am 5. Mai 1937 wurde ich in Brünn/Mähren als Sohn des Ing. Dr. techn. Rudolf Höger und seiner Ehefrau Johanna, geb. Wonka, geboren.

Nach sechsjährigem Volksschulbesuch (1943 - 1949) in Hohenelbe/Sudetenland, Dornhausen/Mittelfranken und Bamberg besuchte ich das Kaiser Heinrich Gymnasium in Bamberg und ab 1951 das Willstätter Gymnasium in Nürnberg.

Im Anschluß an die Reifeprüfung im Jahre 1958 studierte ich an der Universität Erlangen Rechtswissenschaft, hörte 1960 in Paris Vorlesungen an der Faculté de droit et des sciences économiques und legte im Herbst 1963 an der Friedrich-Alexander Universität zu Erlangen das erste juristische Staatsexamen ab.

Nach einem fünfmonatigen Studienaufenthalt in Rom stehe ich seit Mai 1964 als Referendar im juristischen Vorbereitungsdienst, den ich 1966 für vier Monate unterbrach, um mit einem Stipendium der italienischen Regierung die vorliegende Dissertation zum Abschluß zu bringen.

Am 14. April 1967 schloß ich die Ehe mit Fräulein Renate Menz.

Offsetdruck-Fotodruck

J. Hegl, 852 Erlangen, Hauptstr. 109, (Nähe Martin-Luther-Platz) Tel. 2 29 90
